2024

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2024

IDP OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2024

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP BARCELONA
BARCELONA, 2025

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

© 2025 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: Ashulia imp. exp., S.L.u.
Calle Capcir, 3. Can Paulet
08758 Cervelló
Barcelona

Impreso en España – *Printed in Spain*

Dirección del informe

Javier García Roca

Ana Carmona Contreras

Eduard Roig Molés

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 Titular 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

Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Girona

Abel Arias Castaño, Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Oviedo

Ana Carmona Contreras, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Juan Carlos Covilla Martínez, Profesor Lector de Derecho Administrativo de la Universitat Pompeu Fabra

Tomás de la Quadra Salcedo Janini, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

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

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 Contratado Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid

Ignacio González García, Profesor Titular 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

Antonio López Castillo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

Francisco Javier Loscos Fernández, Profesor Titular EU de la Universidad Complutense de Madrid

Nuria Magaldi Mendaña, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba

Vicente J. Navarro Marchante, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna

Carmen Ortega Villodres, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Francesc Xavier Padrós i Castillón, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

Amelia Pascual Medrano, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

Mª Reyes Pérez Alberdi, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Carmen Plaza Martín, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

Martín Mª Razquin Lizarraga, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Mª Josefa Ridaura Martínez, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universitat de València

Eduard Roig Molés, Profesor Titular EU de Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona

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 Manuel Tránchez Martín, Profesor Titular de Economía Aplicada y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Marc Vilalta Reixach, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

ÍNDICE

Presentación 17

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico en 2024. 19
Javier García Roca, Ana M. Carmona Contreras y Eduard Roig Molés

II. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

La distribución de competencias en materia de protección civil 55
Tomás de la Quadra Salcedo Janini

El reajuste de la política migratoria en el Estado autonómico 103
Ignacio García Vitoria

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía 149
M.ª Reyes Pérez Alberdi

Aragón 159
José Luís Bermejo Latre

Asturias 169
Abel Arias Castaño

Canarias 177
Vicente J. Navarro Marchante

Cantabria 185
Ana Sánchez Lamelas

Castilla y León 195
Juan Maria Bilbao Ubillos

Castilla-La Mancha 209
Francisco Javier Díaz Revorio

Cataluña 219
Miguel Ángel Cabellos Espiérrez

Comunidad Valenciana 239
M.ª Josefa Ridaura Martínez

Extremadura 247
Flor Arias Aparicio

Galicia 255
Roberto L. Blanco Valdés

Illes Balears 263
Maria Ballester Cardell

La Rioja 279
Amelia Pascual Medrano

Madrid 285
Ignacio García Vitoria

Murcia 295
Ignacio González García

Navarra 301
Martín María Razquin Lizarraga

País Vasco 311
Alberto López Basaguren

Ceuta y Melilla 325
Juan José Ruiz Ruiz

IV. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

Crónica legislativa estatal 2024: Una actividad legislativa bajo mínimos en una legislatura renqueante 347
Nuria Magaldi Mendaña

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional 355
María Jesús Larios Paterna

La actividad de la Unión Europea 379
Carmen Plaza Martín

El Senado 403
Eduard Roig Molés

Los órganos mixtos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas 421
Francisco Javier Donaire Villa

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas 459
María Jesús García Morales

Lenguas propias de las Comunidades Autónomas 473
Antonio López Castillo

La Administración local 487
Tomàs Font i Llovet y Marc Vilalta i Reixach

La financiación autonómica: cambio de escenario 497
Francisco Javier Loscos Fernández, Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, y Jose Manuel Tránchez Martín

El marco normativo de la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas 539
Xavier Padrós i Castillón

Los cuatro procesos electorales de 2024 en España 563
Carmen Ortega Villodres

V. DERECHO COMPARADO

Novedades de los sistemas federales y descentralizados 577
Ludovica Durst, Javier García Oliva, Mario Kölling y Andrea Romano

GLOSARIO

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

CACYL : Comunidad Autónoma de Castilla y León

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco

CAR: Comunidad Autónoma de La Rioja

CARM: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

CARUE: Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea

CC.OO.: Comisiones Obreras

CC: Coalición Canaria

CCAA: Comunidades Autónomas

CCHH: Confederaciones Hidrográficas

CCLL: Corporaciones Locales

CE: Constitución Española

CEAL: Carta Europea de Autonomía Local

CEDEX: Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales

CERA: Censo de Extranjeros Residentes Ausentes

Cfr.: Véase también

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

CH: Confederación Hidrográfica

CHA: Chunta Aragonesista

CONFEPRES: Conferencia de Presidentes

Cs: Ciudadanos

DA: Disposición Adicional

DF: Disposición Final

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

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha

DOE: Diario Oficial de Extremadura

DPMT: Dominio Público Marítimo Terrestre

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

DT: Disposición Transitoria

EA: Estatuto de Autonomía

EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía

EACan: Estatuto de Autonomía de Canarias

EACYL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León

EAr: Estatuto de Autonomía de Aragón

EAM: Estatuto de Autonomía de Madrid

EAR: Estatuto de Autonomía de La Rioja

EBAU: Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad

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

GPV: Grupo Parlamentario Vox

Ha: Hectárea

IA: Inteligencia Artificial

Ibid.: En el mismo lugar

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

IMV: Ingreso Mínimo Vital

ITSGF: Impuesto temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas

IU: Izquierda Unida

LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LECr: Ley de Enjuiciamiento Criminal

LISTA: Ley 7/2021, de 1 de diciembre, 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

LORAFNA: Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

LOSU: Ley Orgánica del Sistema Universitario

LOTC: 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: Proposiciones 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

SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TC: Tribunal Constitucional

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TRLA: Texto Refundido de la Ley de Aguas

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

TSJCYL: Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

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 2024* 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 2024* 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 Eduard Roig Molés, Profesor Titular EU 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 "Protección civil en el ámbito autonómico" y está a cargo del Profesor Tomás de la Quadra Salcedo Janini. El segundo estudio monográfico trata de "La inmigración en el Estado autonómico", a cargo del Profesor Ignacio García Vitoria, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.

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. La Sra. Sylvia Martí Sánchez, Letrada de las Cortes Generales, y los profesores Paloma Requejo Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, José Suay Rincón, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, y Joaquín Tornos Mas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, han dejado su participación en el *Informe* en los artículos sobre el Senado, Asturias, Canarias y Cataluña, respectivamente. A todos/as ellos/as agradecemos el importante trabajo realizado durante todos estos años en sus responsabilidades correspondientes.

Al *Informe 2024* se incorporan el Profesor Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universitat de Girona, responsable de la crónica de Cataluña, Abel Arias Castaño, Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Oviedo, responsable de la crónica de Asturias, y el Profesor Vicente J. Navarro Marchante, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna, responsable de la crónica de Canarias. Además, asume el encargo de Lenguas Propias el Profesor Antonio López Castillo, Catedrático de Derecho Constitucional Universidad Autónoma de Madrid, y asume la crónica del Senado, así como la dirección del *Informe*, el Profesor Eduard Roig Molés, Profesor Titular EU Derecho Constitucional de la Universitat de Barcelona.

El *Informe Comunidades Autónomas 2024* fue presentado en el XIV Foro de las Autonomías el pasado 8 de julio en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en colaboración con la Fundación Manuel Giménez Abad.

Juan Carlos Covilla Martínez
Coordinador del *Informe Comunidades Autónomas*

I.
VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO EN 2024

Javier García Roca, Ana Carmona Contreras y Eduard Roig Molés
Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Sevilla y Universitat de Barcelona

Sumario 1. Introducción. 2. La polarización política y su vinculación con el modelo territorial. 3. Elecciones europeas, autonómicas y estabilidad institucional. 4. Economía, presupuestos y financiación autonómica. 5. Reformas estatutarias y de los Reglamentos parlamentarios. 6. Jurisprudencia constitucional con impacto territorial. 7. Escasa actividad legislativa del Estado. 8. Relaciones entre el Estado y las CCAA. 9. La actividad legislativa de las CCAA.

1. Introducción

El modelo autonómico ha sido siempre especialmente sensible a la situación política en el Congreso de los Diputados. En 2024 esa característica ha marcado el año, con la traslación al sistema autonómico y sus relaciones institucionales de la tensión política y la polarización entre gobierno y oposición nacionales. El enfrentamiento entre partidos, en clave electoral, está dejando sin espacio cualquier dinámica institucional, como muestran los debates sostenidos este año en la Conferencia de Presidentes de Santander y los desarrollados en relación con la condonación parcial de la deuda autonómica, la distribución de menores inmigrantes llegados a Canarias, o, con un carácter especialmente grave, la actuación frente a la DANA en la Comunidad Valenciana y las posteriores decisiones de recuperación tras la catástrofe.

En esta línea, y de modo paradójico, la pérdida de la mayoría independentista en el Parlamento de Cataluña y el nuevo gobierno socialista del presidente Sr. Illa en la Comunidad, con su expresa reincorporación al marco constitucional, se ha visto contrapesado por un renovado auge de la cuestión soberanista en el Congreso de los Diputados, a partir del peso de ERC, y especialmente de Junts, en la mayoría que sostiene el gobierno del presidente Sr. Sánchez. Su papel en esa mayoría y sus propuestas, situadas en el centro del debate político nacional, son además muy relevantes en la intensificación de la tensión entre partidos, como muestra la aprobación en 2024 de la Ley de Amnistía.

Es probablemente esa dinámica de enfrentamiento político la que, junto con el planteamiento de la financiación singular por parte de Cataluña, está detrás de la nueva renuncia a abordar la reforma del sistema de financiación autonómica, en un año en el que el buen comportamiento de la economía, y especialmente de la recaudación, debería haber permitido avanzar en este ámbito. Por el contrario, esa misma

polarización deja 2024 como el primer año no electoral en el que no se presenta un proyecto de presupuestos del Estado, como por otra parte ha ocurrido también en diversas CCAA, siete de las cuales no contaban a fin de año con presupuesto para 2025.

En el segundo plano de la actividad ordinaria, sin embargo, la estabilidad, el funcionamiento normal de instituciones y servicios públicos y la continuidad de las líneas tradicionales marcan la realidad del Estado autonómico, como puede verse en las reuniones y acuerdos de las Conferencias Sectoriales, las actuaciones financieras que de algún modo permiten suplir la ausencia del nuevo sistema de financiación, el mantenimiento de las relaciones y flujos financieros instrumentados en los convenios, la actividad legislativa y administrativa de las CCAA, (relevante este año en ámbitos como la vivienda, la inclusión o la gestión sanitaria) o la propia jurisprudencia constitucional. Aunque esa continuidad se acerca en ocasiones a la inercia, lo que el *Informe* de este año señala en relación con algunas sentencias del TC (en especial la referida a la ley estatal de vivienda), las Comisiones Bilaterales y su muy heterogénea realidad, o el insuficiente impulso de muchas Conferencias Sectoriales.

2. La polarización política y su vinculación con el modelo territorial

a) La polarización en el ámbito estatal y su proyección sobre el sistema autonómico

En el año 2024, la tensión política en el gobierno del Estado ha marcado el desarrollo del modelo autonómico, incrementando las dinámicas de debilidad institucional, polarización, dificultad en las relaciones intergubernamentales, reducción de la actividad legislativa, y dificultades para la aprobación de los presupuestos. Esta tensión a nivel estatal ha tenido consecuencias indirectas para las CCAA, y también se ha producido directamente en la mayor parte de los gobiernos autonómicos.

El mantenimiento de estas dinámicas perversas resulta especialmente extraño en un año no tan intensamente electoral. Hubo unas elecciones europeas que, como es ya habitual, generaron una atención reducida y unos efectos internos mínimos. También tres elecciones autonómicas que produjeron unos resultados de continuidad en Galicia y el País Vasco. Tan sólo las importantes elecciones catalanas de julio, llevaron a un cambio de mayoría decisivo para la Comunidad y para la política española en general. Además, 2024 era, en el Estado y en el resto de las Comunidades, el primer año de la nueva legislatura con gobiernos recién constituidos. Un año pues que normalmente viene marcado por el despliegue de los programas de gobierno, la estabilidad propia del carácter reciente de las investiduras y la reducción de la tensión derivada de la lejanía del siguiente proceso electoral. Unos aspectos que debían verse favorecidos por un contexto económico positivo con nuevas inyecciones de fondos, que se añadían a las realizadas desde la Unión Europea. Sin embargo, la realidad ha sido distinta.

Más de la mitad de los parlamentos autonómicos arrojan mayorías que exigen acuerdos entre varios partidos que, en buena parte de los casos, han tenido crisis ya en sus primeros meses. Pero es, sobre todo, el nivel estatal el que desde el primer momento se ha visto caracterizado por la combinación de una mayoría parlamentaria inesta-

ble, sin alternativa real, pero con enormes dificultades en la actividad legislativa y presupuestaria; así no pudieron aprobarse siquiera los presupuestos para el 2024, ni para el 2025. Realmente, la situación no es tanto de inestabilidad gubernamental como de debilidad estructural, tensión exacerbada, y una constante expectativa de disolución anticipada y convocatoria electoral, que la oposición alienta, y que, fundada o no, domina el debate político. El tiempo institucional y de la acción de gobierno ha sido devorado por el tiempo electoral. La combinación de un gobierno relativamente estable ante la falta de alternativas parlamentarias viables, pero con una capacidad de acción muy reducida es una realidad cada día más frecuente, que comporta crecientes dificultades en relación con las exigencias constitucionales en materias como la aprobación del presupuesto, el procedimiento legislativo o el uso y control efectivo de los decretos-ley, entre otras.

Esta debilidad del gobierno, la constante demanda de elecciones, y el permanente enfrentamiento y tensión entre las fuerzas políticas, se traslada igualmente a la dinámica autonómica, especialmente allí donde no hay mayorías absolutas, lo que sólo se produce en cinco CCAA. Las consecuencias son evidentes: prórrogas presupuestarias; la reducción hasta la casi desaparición de la actividad legislativa relevante; un uso intenso del decreto-ley; y la demora de los asuntos que requieran acuerdos transversales, o planteen contradicciones internas entre unos partidos que configuran mayorías heterogéneas.

Pero incluso en Comunidades con mayorías absolutas o acuerdos estables, los efectos de la dinámica estatal inciden en el ámbito autonómico. En algunos casos, de modo inmediato, pues la ausencia de decisiones del Estado tiene consecuencias para las Comunidades como son la prórroga presupuestaria estatal, o el debate sobre la distribución de menores inmigrantes no acompañados llegados a nuestras costas; un aspecto abordado en el primero de los monográficos de este *Informe* por Ignacio García Vitoria. En otros casos, el enfrentamiento exagerado entre los partidos a nivel central empeora las relaciones institucionales entre Estado y CCAA, según muestra la realidad del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y de la propia Conferencia de Presidentes celebrada para cerrar el año; o impide la reforma de la financiación autonómica, que se ha remitido otro año a un futuro cada vez más indefinido e improbable. Finalmente, la dinámica política de algunas Comunidades se ve igualmente afectada por el enfrentamiento entre gobierno y oposición a nivel general hasta convertirse en prácticamente el centro de la dirección política en la Comunidad de Madrid, que desempeña a menudo una función de oposición; o bien contamina la respuesta a la crisis de la emergencia provocada por la DANA en la Comunidad Valenciana, un conflicto que ha marcado el final de 2024, y cuyas implicaciones competenciales llevan a una reflexión más general sobre el sistema de protección civil. El asunto se analiza por Tomás de la Quadra Janini en el segundo de los estudios monográficos y Mario Kölling, en el capítulo de derecho comparado, expone algunos parecidos con las experiencias alemana y austríaca.

b) La superación del independentismo como eje del debate político en Cataluña y su traslado al ámbito estatal

La polarización y el conflicto se hacen evidentes, por último, en la que quizás sea la novedad principal: la evolución del conflicto con el independentismo en Cataluña. El camino hacia su superación da un paso muy relevante con el resultado de las elecciones y el cambio de gobierno en la Comunidad en favor de un partido constitucionalista. Más allá de episodios sorprendentes que narra Miguel Ángel Cabellos en su crónica de Cataluña, cabe destacar dos aspectos sustanciales. Primero, la conformación de un gobierno del PSC, el primero no soberanista desde 2014, que reintegra la Generalidad de Cataluña al marco constitucional del Estado autonómico; es difícil negar su decisiva importancia. Segundo, muy significativamente, el apoyo a la investidura del presidente Sr. Illa y a su acción de gobierno por parte de Esquerra Republicana de Cataluña. Una alianza que confirma la apuesta de Esquerra por un independentismo dentro del marco constitucional, pero que compromete al gobierno del PSC, al venir obligado a apoyar reivindicaciones polémicas de Esquerra. Entre éstas figura el planteamiento de una financiación singular para Cataluña, con una configuración todavía muy indeterminada, lo que reintroduce la tensión diferencial en el modelo autonómico, las asimetrías de las que hablamos en otros momentos, y ofrece argumentos para mantener la cuestión soberanista.

Esa superación de la cuestión independentista en las instituciones catalanas se ve contrapesada, sin embargo, por un nuevo escenario para su expresión en la mayoría que da apoyo al Gobierno del presidente Sr. Sánchez, donde la posición de los siete diputados de Junts es decisiva para la estabilidad gubernamental. En suma, mientras el debate soberanista se diluye en Cataluña, las posiciones de los partidos independentistas cobran nuevo peso en el Congreso de los Diputados. Cabe diferenciar la posición de Esquerra, más integrada en el bloque de apoyo al Ejecutivo y en un desarrollo constitucional de su reivindicación, de la de Junts, menos comprometido en ese proyecto gubernamental y con una mayor carga de ruptura o desafío. Una posición de Junts que viene determinada por su competencia electoral con ERC y por el cuestionamiento del gobierno del PSC en la Generalidad como oposición.

Este nuevo y complicado escenario en dos niveles plantea distintas cuestiones para el desarrollo del modelo autonómico. La reintroducción de la cuestión diferencial o asimétrica, dadas las demandas de grupos minoritarios, pero determinantes para la mayoría. La posible generalización a todas las CCAA de propuesta de reforma planteadas desde una lógica diferencial, que remite directamente a la necesidad de precisar los límites constitucionales del sistema autonómico y plantea un serio desafío a su capacidad de integración. La vinculación con el independentismo de demandas que ahora asume el propio gobierno del Estado. Además, la colaboración del PSOE con ERC y Junts, así como con Bildu, es un elemento fundamental sobre el que se basa la crítica y rechazo frontal por parte de la oposición. En efecto, el PP insiste en la idea de presentar esta dinámica como expresión de la debilidad del Gobierno y de su sometimiento a las pretensiones del independentismo. La estrategia asumida por el Gobierno, de este modo, se considera como un factor de constante deslegitimación por parte del PP. En todo caso, el resultado es la inexis-

tencia de cualquier intento de diálogo o negociación con el principal partido de la oposición.

De este modo, un año que podría haberse presentado como el año en el que el conflicto con el independentismo catalán fue superado por las elecciones al producirse un cambio de gobierno en Cataluña y su vuelta al marco constitucional, aparece paradójicamente también como el año en el que ese mismo conflicto revive en el ámbito estatal. Muestras de tal situación son la asunción por el gobierno del presidente Sr. Sánchez de reivindicaciones de ERC y Junts referidas al uso del catalán en el Congreso de los Diputados y en la Unión Europea, la recepción de la demanda de nuevas transferencias de competencias en la gestión de la migración, y, sobre todo, la financiación singular, cuyo contenido y recorrido son aún muy inciertos.

Máximo ejemplo de esta realidad, ajena al sistema autonómico pero que lo condiciona, ha sido la aprobación de la Ley de amnistía, propuesta por Junts como exigencia para el apoyo a la investidura del presidente Sr. Sánchez, asumida por el PSOE, y que está siendo objeto de un rechazo absoluto por la oposición del PP. Un enfrentamiento radical y cuya resolución se ha trasladado al TC. Pacificar este conflicto por la jurisdicción constitucional, sin perjuicio de su legitimidad, mucho nos tememos que lleva visos de ser tan difícil como fue la revisión de la constitucionalidad de la reforma del Estatuto de Cataluña.

3. Elecciones europeas, autonómicas y estabilidad institucional

a) Los procesos electorales en 2024

Tras 2023, un año intensamente electoral, marcado por las elecciones en la mayoría de CCAA en mayo, y la convocatoria anticipada de generales en julio, las convocatorias electorales del año que reseñamos tenían un carácter más limitado.

En efecto, las elecciones al Parlamento Europeo de junio no hicieron sino confirmar su habitual carácter de epígono de las generales de 2023, mantuvieron una situación política enquistada, con una victoria del PP que, sin embargo, puso de manifiesto su insuficiente apoyo para provocar un cambio de gobierno nacional. Los resultados fueron algo mejor de los esperados para el PSOE, pero decepcionantes para los socios minoritarios a su izquierda. Las europeas, por lo tanto, carecieron de serias consecuencias en el ámbito nacional y en la política autonómica, más allá del mantenimiento de la representación electoral de los partidos nacionalistas e independentistas.

Subsiste el debate sobre el sistema electoral al Parlamento Europeo, que sigue sin adaptarse a las exigencias de la Unión para la aprobación del Acta Electoral Europea, impidiendo España su ratificación. En efecto, la ausencia de adhesión por parte de nuestro país, al no haberse incorporado a la LOREG una barrera electoral a nivel nacional de entre un 2% y un 5%, provoca que no se alcance la unanimidad de todos los Estados miembros que se requiere. Una cláusula legal de exclusión que, conforme a los últimos resultados e incluso con el mínimo umbral, haría imposible el acceso del PNV al Parlamento Europeo y pondría en riesgo el de Junts, lo que no sería un resultado especialmente sensible con las exigencias derivadas de la representación.

Por su parte, Galicia, el País Vasco y Cataluña celebraron elecciones autonómicas, marcadas por la continuidad en los dos primeros casos, y por el cambio de la mayoría en Cataluña que hemos comentado.

El resultado de las elecciones gallegas ha confirmado las previsiones de continuidad avanzadas por las encuestas, renovando la mayoría absoluta de que disfruta el PP y culminando con éxito la sustitución del Sr. Núñez Feijoo por el Sr. Alfonso Rueda en el liderazgo de dicha formación política tanto en la Comunidad como en la Presidencia de la Xunta. La debilidad de la oposición se acentúa especialmente en el PSdG que no sólo sigue en tercera posición, sin poder siquiera acercarse al BNG, sino que debe asumir una nueva pérdida de apoyo y representación parlamentaria. El BNG en cambio se consolida en el liderazgo de la oposición, aunque muy lejos del PP, y parece capitalizar el descenso del voto socialista y el antiguo voto de En Marea, pues ni Sumar ni Podemos logran siquiera acceder a un escaño. Un mal indicador para estas fuerzas que puede leerse en clave de representación nacional.

Aunque la campaña en los medios estuvo en buena parte protagonizada por el debate general en España, sin que se plantearan con fuerza cuestiones propias de la Comunidad, los resultados señalaron la importancia de la gestión ordinaria en clave autonómica, de la vinculación de los candidatos con la misma y de la estabilidad institucional. Se constató, pues, un debate más calmado frente a la polarización del debate político en España.

Las elecciones vascas se situaron también en el paradigma de la continuidad y de la centralidad de la agenda institucional y política propia frente a la polarización que domina el ámbito estatal. Se mantuvieron los resultados de PNV y PSE, con una controlada disminución del voto del primero lo que permitió reeditar una coalición de gobierno. Debe destacarse que las elecciones de 2024 supusieron un cambio generacional en el PNV, con la sustitución del Lehendakari Urkullu por el Sr. Imanol Pradales como candidato y, después, como Lehendakari, y de la Sra. Idoia Mendía por el Sr. Eneko Andueza al frente del PSE. En relación con los socialistas, es preciso reseñar que el mantenimiento de la coalición no trajo consigo la asunción por su líder de ninguna consejería en el nuevo gobierno.

La continuidad es también la tónica en los resultados del resto de partidos, pero conviene subrayar un nuevo crecimiento de Bildu, que parece capitalizar el hundimiento de Podemos y se consolida como segunda fuerza muy cercana en votos y empatada en escaños con el PNV. Con estos resultados, dicha fuerza política culmina por ahora su evolución en los últimos años y la sitúa en una clara expectativa de ser una alternativa de gobierno para las futuras elecciones autonómicas. Se confirma así la transformación en el sistema de partidos del País Vasco que se inició con el surgimiento de esta formación nacionalista de izquierdas después de la desaparición del terrorismo.

La campaña y sus debates se centraron también en la agenda propia de la Comunidad, con un impacto muy limitado de la dinámica general. A esta actitud contribuye el creciente protagonismo de la alternativa de Bildu en el ámbito del voto nacionalista, así como el limitado peso electoral de PP y Vox en la Comunidad. La

centralidad recayó en cuestiones vinculadas con los servicios públicos, esencialmente la sanidad y el acceso a la vivienda, con una reducida atención a cuestiones de carácter institucional y, en especial, a la reforma del Estatuto de Autonomía que sigue varada en su tramitación parlamentaria.

Por último, las elecciones catalanas supusieron un importante cambio por la clara victoria del PSC que culmina así su particular "travesía del desierto" iniciada en las elecciones de 2011. El resultado electoral ofrece un ascenso en el voto del PSC del que se deriva la pérdida de la mayoría, en votos y en escaños, de los partidos independentistas. Un dato muy importante que debe destacarse y marca un punto de inflexión en la cuestión secesionista. En su particular competición en el ámbito soberanista, ERC recibe un castigo electoral tras sus años de gobierno en solitario, y evoluciona –no sin discrepancias internas– hacia posiciones integradas en la mayoría de gobierno que sostiene al presidente Sr. Sánchez y al apoyo desde fuera a un gobierno autonómico del PSC. Junts en cambio crece ligeramente, pasando a situarse en segunda posición. Asume una estrategia distinta a la de ERC, centrándose en el mantenimiento de las posiciones independentistas y radicales desarrolladas durante el "procés", lo que se visualiza en el liderazgo del expresidente Puigdemont desde Waterloo, un apoyo mucho más distante y conflictivo al gobierno socialista en Madrid, así como en el mantenimiento de una clara oposición al gobierno del PSC en la Generalidad. Al margen de esta competición por el gobierno de la Generalidad, el PP de Cataluña experimenta una muy fuerte recuperación de su espacio electoral, lo que le permite multiplicar por cuatro sus escaños y sobrepasar a Vox. Esta fuerza política, no obstante, mantiene su fuerza electoral. Una importante novedad a reseñar es la entrada en el Parlamento, con dos escaños, de Aliança Catalana, fuerza independentista a la derecha de Junts. Esta circunstancia genera una competencia entre ambas formaciones, lo que despierta en Junts el temor a un trasvase de votos hacia Aliança y, como claro efecto inducido, dificulta a aquellos evolucionar hacia posiciones más matizadas respecto del independentismo, así como en políticas relativas a la inmigración o el desarrollo de los servicios públicos.

El debate electoral, sin propuestas ni debates programáticos novedosos, siguió marcado por las reivindicaciones independentistas, pero en esta ocasión el aspecto central no fue la posibilidad de su desarrollo efectivo, sino la discusión sobre su superación o su mantenimiento; también su eventual reconducción a demandas de reforma de la autonomía de Cataluña sin cuestionar directamente el propio marco constitucional. En este contexto, el PSC enfatizó la necesidad de centrar el debate en la acción de gobierno de la Generalidad, en el ejercicio de sus competencias y sus capacidades de colaboración intergubernamental para recuperar la competitividad perdida y restaurar el funcionamiento de los servicios públicos. Asimismo, los socialistas catalanes insistieron en presentar las elecciones como un refrendo a la política del presidente Sr. Sánchez en relación con Cataluña frente a las posiciones críticas del PP y Vox.

Tras las elecciones, las negociaciones entre PSC, ERC y Comunes permitieron la investidura del Sr. Salvador Illa como Presidente y el acceso al gobierno, en solitario, de un PSC que defiende la superación del debate soberanista y el retorno a la "normalidad" al margen de cualquier cuestionamiento de la Constitución.

Se trata, sin embargo, de un gobierno minoritario, cuya investidura se fraguó en un acuerdo del PSC con ERC y Comunes, que debe hacer compatible, de un lado, el retorno pleno al marco constitucional y, de otro, la asunción de demandas, esencialmente en la negociación con ERC, que plantean nuevas reformas del modelo autonómico. En especial, la exigencia de una financiación singular para Cataluña, a pesar de su indeterminación actual, ha sido objeto de enorme cuestionamiento político y en cuanto a su constitucionalidad. Otras demandas, más tradicionales, se refieren al traspaso de Rodalies, a actuaciones de inversión del Estado o a la condonación de la deuda de la Generalitat ante el FLA. Se avanza así en la estrecha vinculación del pacto de investidura del PSC con las decisiones y actuaciones del gobierno del Estado, que se convierte realmente en el principal destinatario de los acuerdos de investidura que se alcanzaron en Cataluña. Se trata además de un acuerdo de gobierno sin proyección más allá de la investidura, obligado como está el PSC a negociar cada una de las iniciativas legislativas que presenta. Esta situación explica, precisamente, que no consiguiera aprobar unos presupuestos para 2025.

b) Estabilidad e inestabilidad institucional en las Comunidades Autónomas

Las elecciones autonómicas de 2023 dieron lugar a varios acuerdos de coalición entre PP y Vox en cinco Comunidades, alcanzando la mayoría absoluta en los parlamentos de Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura y Región de Murcia; y a un acuerdo de apoyo parlamentario en Baleares. Un poder autonómico de la derecha y la extrema derecha muy significativo. No obstante, y a pesar de mantener un compromiso de apoyo parlamentario, Vox decidió en julio abandonar los cuatro gobiernos en los que participaba e iniciar una dinámica de presión política para renegociar las mayorías caso por caso y con respecto a cada una de las iniciativas presentadas. Este modus operandi tuvo su culminación con la imposibilidad de aprobar los presupuestos para 2025 en estas Comunidades, como se detalla más adelante. En síntesis, una dinámica de inestabilidad de las mayorías y gobiernos autonómicos en el primer año de la nueva legislatura.

A esta deriva debe añadirse la existencia de diversos gobiernos de coalición en otras cuatro Comunidades: en Canarias, entre PP y Coalición Canaria; en Asturias, entre PSOE y Convocatoria por Asturias; en Navarra, entre PSN, GBai y Contigo Navarra; en el País Vasco, la ya referida, entre PNV y PSE; y a un gobierno del PP minoritario en Cantabria sin acuerdo estable y con apoyo puntual externo del PRC y de Vox.

Así, doce Comunidades cuentan con gobiernos en minoría o en coalición, frente a sólo cinco (Andalucía, Castilla La Mancha, La Rioja, Madrid y Galicia) que presentan la estabilidad derivada de la existencia de mayorías absolutas. Ciertamente, entre las doce Comunidades que no se encuentran en tal situación debe distinguirse entre las que presentan coaliciones de gobierno hasta hoy estables (son cuatro: Asturias, Canarias, Navarra y País Vasco) y aquellas otras con coaliciones rotas o acuerdos de legislatura sometidos a tensiones y cuestionamientos durante este primer año, pero que funcionan sobre la base de pactos, estables o coyunturales, entre PP y Vox (son seis: Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears y

Región de Murcia). Emerge, en último lugar, otro grupo de CCAA en donde existe un gobierno minoritario sin acuerdo de legislatura (Cantabria y Cataluña).

Con distintas intensidades, estas Comunidades presentan realidades vinculadas con dificultades de gobernabilidad: ausencia de presupuestos para 2025 (siete Comunidades) y sus consiguientes prórrogas, reducción de la actividad legislativa, uso frecuente del decreto-ley, fortalecimiento de la actividad parlamentaria de control del gobierno (censura de consejeros, comisiones de investigación, pérdida de votaciones parlamentarias por parte del gobierno...) y tensiones políticas.

Si prestamos atención a dinámicas de especial virulencia en el enfrentamiento político, dos de las Comunidades con mayoría absoluta muestran un constante enfrentamiento de sus gobiernos con el Estado. Es el caso de la Comunidad de Madrid, como refleja la crónica de Ignacio García Vitoria, en la que el conflicto con el gobierno del Estado es parte central de la dirección política autonómica y se extiende a todos los ámbitos de actuación. Asimismo, se constituye en argumento político fundamental y se ha intensificado hasta el personalismo, según se desprende claramente de los procedimientos abiertos contra la pareja de la presidenta, la Sra. Ayuso. Pero también es así, de forma sin duda distinta, en Castilla-La Mancha, cuyo gobierno y presidente socialistas se han distinguido en la crítica a las actuaciones de su compañero de partido, el presidente Sr. Sánchez y sobre todo a su política de alianzas con ERC y Junts. Tal posicionamiento crítico por parte del Ejecutivo castellano-manchego se visibilizó especialmente en la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley de amnistía, aprobada gracias al apoyo de su propio partido en las Cortes Generales.

4. Economía, presupuestos y financiación autonómica

a) La buena evolución económica

La situación económica en España ha reforzado los indicadores positivos iniciados en años anteriores y muestra buenas expectativas de futuro. En esta línea confluyen tanto los datos macroeconómicos de 2024 como las previsiones nacionales e internacionales sobre la economía española para 2025. El crecimiento del PIB español en 2024 ha sido de un 3,2 % frente al 0,9 % de media de la eurozona; y las distintas previsiones para 2025 coinciden en el sostenimiento de esta línea con porcentajes de crecimiento en torno al 2,5 %. El incremento de población, el crecimiento de la demanda interna, la recuperación del turismo, y el buen comportamiento de las exportaciones están en la base de unos datos que reflejan notables mejoras en el empleo y la inversión y, en consecuencia, en una recaudación tributaria en sucesivos máximos históricos.

Se ha consolidado así la superación de las crisis encadenadas tras la pandemia y la invasión rusa de Ucrania, y se ha iniciado la retirada progresiva de las medidas excepcionales de apoyo social, esencialmente dirigidas a las personas y actividades en situación más vulnerable, prolongando, sin embargo, la vigencia de muchas de tales medidas para 2024 y algunas para 2025. Esta operación ha sido posible gracia a la

aprobación de un conjunto de decretos-ley en la materia: números 1/2024, 4/2024, 9/2024, con su frustrada convalidación ya en 2025 y su recuperación parcial mediante el decreto-ley 1/2025.

En este contexto, la situación financiera de las CCAA ha experimentado un avance derivado, por una parte, del considerable incremento en la recaudación de tributos propios y cedidos, y, por otra, de la inyección de recursos extraordinarios desde el Estado y la Unión Europea, así como de la recuperación del acceso directo de algunas Comunidades al mercado de deuda pública.

b) La confusión en la aprobación de las reglas de estabilidad y las serias dificultades para la aprobación de las leyes de presupuestos en el Estado y en las CCAA

Dados estos elementos económicos positivos, 2024 debía permitir superar la situación de suspensión de las reglas de *estabilidad y disciplina presupuestaria* e iniciar el retorno progresivo a su plena vigencia. Sin embargo, tras el rechazo por parte del Senado de los objetivos propuestos por el Gobierno y votados favorablemente por el Congreso, se aprobó una reforma de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria (la D.F. cuarta de la LO 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres) que permitía superar el rechazo del Senado mediante la ratificación de su voto favorable por el Congreso. Una modificación que, sin perjuicio de su vinculación con el modelo constitucional de bicameralismo imperfecto, sería significativa desde la perspectiva de la lógica del sistema autonómico tan sólo si se pudiera considerar el Senado como una verdadera Cámara de representación de las CCAA. Curiosamente, en este año, ha sido el Congreso quien ha rechazado la propuesta en el mes de junio, y el propio Gobierno ha retirado su nueva propuesta en septiembre ante el temor a un segundo rechazo. En consecuencia, tampoco en 2024 se han aprobado nuevos objetivos de estabilidad y el Gobierno ha debido acudir una vez más a la argumentación que remite a la aplicación de los objetivos contenidos en el programa de estabilidad presentado a la Unión Europea, el cual fue asumido por el Consejo Europeo en su recomendación de octubre de 2024, actualizando las previsiones precedentes, formuladas en julio de 2023.

Se repite así la polémica del pasado año sobre la vigencia de los objetivos de estabilidad para las CCAA y sobre su concreta definición a falta de aprobación parlamentaria. Más allá del debate jurídico de principios, hay que destacar su efectiva aplicación en la realidad de las cosas, de acuerdo con las previsiones del programa de estabilidad y con la posición del Gobierno tanto en los presupuestos autonómicos presentados, como en los informes y actuaciones correspondientes del Ministerio de Hacienda y el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Ciertamente, las consecuencias de la recuperación de la senda de estabilidad se han visto suavizadas por la evolución positiva de la economía y los resultados extraordinarios de la recaudación tributaria. Pero los efectos del freno constitucional al endeudamiento en el futuro inmediato parecen difuminarse ante el nuevo marco europeo de crecimiento del gasto público en el nuevo contexto internacional: por una parte, la situación de guerra en Ucrania conduce a promover el gasto europeo de

defensa; por otra, tras la reforma constitucional alemana, adoptada ya en 2025, las reglas fiscales experimentan una notable reformulación en clave de flexibilización. Consecuentemente, las reglas de estabilidad presupuestaria vuelven a discutirse y a ralentizarse, cuestionándose su carácter de "regla de oro", dotada de una comprensión tendencialmente absoluta, según se desprende de las experiencias vividas en el pasado (crisis económica y financiera).

En el ámbito presupuestario, el dato fundamental es que no se haya podido aprobar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2024, ni en 2023 ni durante 2024. Ha sido recurrente el debate sobre la posibilidad de lograr una mayoría del Congreso suficiente para aprobar los presupuestos, pero la inestabilidad del apoyo parlamentario de la mayoría ha llevado a que ni siquiera se haya presentado el correspondiente proyecto de ley por parte del Gobierno, renunciándose expresamente a la elaboración de nuevos presupuestos en el mes de marzo, situación sin precedentes en el Estado, aunque sí existan en diversas CCAA. El ejercicio de 2024 se ha desarrollado íntegramente bajo la prórroga de los presupuestos para 2023, con las adaptaciones derivadas del Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre.

Ha surgido un interesante debate constitucional sobre la interpretación adecuada del art. 134 CE. De un lado, recordemos que el apartado 3º obliga al Gobierno a presentar los presupuestos al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior y, debe entenderse que subsidiariamente, se permite la prórroga automática de los presupuestos "si la Ley de Presupuestos no se aprobara" (apartado 4º). Pero el Gobierno, temiendo la no aprobación, no ha presentado los presupuestos y ha obtenido la prórroga. Algunos creen que así puede hacerse pues estaríamos ante dos reglas independientes, pero otros sostienen que, sin cumplir la regla principal, la presentación anual del presupuesto, no puede reclamarse la aplicación de la excepción a la regla, la prórroga como parece más lógico.

Las consecuencias de esta inestable situación para el gasto del Estado y de las CCAA son manifiestas, especialmente para las dificultades resultantes en la previsión de ingresos de las CCAA y la adecuación de los recursos disponibles a nuevas finalidades y políticas de gasto y, sobre todo, para las previsiones de inversión, tanto estatales como autonómicas, aunque los efectos en este último ámbito se desplazan a años posteriores debido a la secuencia ordinaria de la ejecución presupuestaria. Estas consecuencias, en todo caso, se han visto suavizadas por diversos factores, más allá de las previsiones presupuestarias específicas realizadas en el decreto-ley de prórroga y en los sucesivos que durante el año han incorporado otras modificaciones en dicho ámbito: en primer lugar, por la disponibilidad de fondos adicionales derivados del incremento de la recaudación tributaria y, en segundo, gracias a la previsión por parte del gobierno central de recursos sobrevenidos en favor de las Comunidades (liquidación de 2023, anticipos y entregas a cuenta durante 2024 y programas específicos de cooperación con las CCAA), así como provenientes de las inyecciones derivadas de la liberación de nuevos tramos de los fondos europeos.

En relación con los presupuestos para 2025, la situación se ha repetido, culminando en la aprobación del RDL 1/2025, de 28 de enero, que retoma buena parte

del contenido del RDL 9/2024, de 23 de diciembre, que no logró superar el trámite de convalidación en el Congreso de los diputados.

Sobre este marco de segunda prórroga presupuestaria en el Estado actuarán de nuevo los elementos que suavizan sus efectos en la medida en que se mantenga la evolución positiva de la recaudación tributaria y en tanto sigan llegando los nuevos fondos europeos previstos para este año. Sin embargo, los efectos negativos de la prórroga en referencia a la actualización de prioridades presupuestarias de gasto, en especial, a la previsión de nuevas inversiones, resultarán más intensos y negativos, a pesar de las actuaciones concretas que puedan llevarse a cabo mediante modificaciones presupuestarias o nuevas previsiones durante 2025.

Esta situación de crisis presupuestaria derivada de dificultades en la construcción de mayorías parlamentarias se ha trasladado en 2024 a un número relevante de CCAA, como explica Xavier Padrós en su crónica. Mientras todas las Comunidades, menos Cataluña, contaron con ley de presupuestos propia para 2024 (algunas ciertamente aprobadas ya iniciado el ejercicio), hasta siete Comunidades iniciaron el ejercicio de 2025 en situación de prórroga presupuestaria: Aragón, Castilla y León, Cataluña (por tercer año consecutivo), la Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears y la Región de Murcia y, al finalizar 2024, en cinco de ellas (Aragón, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Murcia) el Gobierno no había presentado el proyecto al Parlamento, aunque en los primeros meses de 2025 se han aprobado los correspondientes proyectos de ley en Illes Balears, Murcia y en la Comunidad Valenciana y, ya a finales de mayo, se ha aprobado la ley valenciana.

Ciertamente, las posibilidades de adopción del presupuesto o de acuerdos parciales para 2025 son distintas en cada caso, y los mismos elementos que suavizaban los efectos de la prórroga en el Estado son también de aplicación a la CCAA. Sin embargo, el escenario dibujado por un gobierno sin alternativa parlamentaria a la vez que sin mayoría suficiente para la aprobación de presupuestos se está convirtiendo en una realidad demasiado frecuente.

Ante esta situación, resulta difícil encontrar una respuesta efectiva, pues no existe modo de imponer un acuerdo parlamentario a falta de la mayoría requerida. Por otra parte, la remisión a la disolución anticipada y unas nuevas elecciones previsiblemente no resolvería la situación cuando las elecciones han sido recientes y se espera que se reiteren resultados con mayorías débiles. Finalmente, la previsión de obligaciones constitucionales, como es la de presentación anual del presupuesto entre otras, choca con la imposibilidad de su ejecución forzosa, sin perjuicio de la existencia de vías de impugnación ante el TC. En todo caso, la inexistencia de esa posibilidad o de una sanción no hace desaparecer la obligación ni su incumplimiento.

Resulta relevante, en este sentido, recordar que la existencia reiterada de falta de presupuestos en el ámbito local dio lugar, en los años noventa del pasado siglo, a la reforma del procedimiento de aprobación presupuestaria de las entidades locales, hoy vigente, permitiendo la aprobación del proyecto de presupuestos a falta de mayoría suficiente y tras constatar que no existe alternativa de gobierno viable. Trasladar esta dinámica a las CCAA o incluso al Estado chocaría con la alternativa de la facultad de

disolución anticipada, de la que no disponen las entidades locales, y con nuestra propia tradición constitucional. En todo caso, es preciso reseñar que otros países europeos, como es el caso bien conocido de Francia, ofrecen soluciones análogas.

También la ejecución presupuestaria ha sido objeto de debate, ante una progresiva aceptación resignada de una realidad en la ejecución que se separa tanto de las previsiones iniciales, relativizándolas, y una cierta futilidad en la consideración de la siempre dura negociación y adopción de presupuestos, dado que su eficacia en la realidad del gasto y la inversión es muy inferior a la de la rentabilidad política de la publicidad sobre los acuerdos alcanzados.

c) La siempre frustrada reforma del sistema de financiación y la condonación de la deuda autonómica

No es noticia que en 2024 tampoco se haya avanzado en la reforma del sistema de financiación autonómica, pendiente desde hace ya diez años. Uno de los casos de bloqueo más prolongados de la historia del Estado autonómico. El fracaso tiene crecientes consecuencias, dada la evolución de las magnitudes que están en la base del sistema vigente (desde la población a la realidad económica que sostiene la recaudación tributaria) y de las responsabilidades que corresponden al Estado y a las CCAA. Cada año existen nuevos ejemplos como son la evolución del sistema de dependencia, la previsión de prestaciones como el ingreso mínimo vital, la intervención del Estado en el ámbito de la vivienda, o la reciente reforma de la administración de justicia que parece que entrará en vigor en 2025.

Sí debe destacarse que el mantenimiento de ese bloqueo no puede imputarse a dificultades técnicas. No faltan estudios del sistema de financiación, pues desde hace ya muchos años se dispone de suficientes y acreditados informes de expertos que confluyen en un diagnóstico común sobre la necesidad de la reforma. Esta documentación permite situar la seria responsabilidad de la omisión de la decisión de modificación exclusivamente en el ámbito de la política y de la falta de compromisos nacionales en la integración de intereses distintos y contrapuestos. La buena situación económica y la existencia de suficientes recursos públicos dejan atrás las dificultades para abordar la reforma en una situación de crisis y escasez.

Pero la intensa situación de conflicto político entre mayoría y oposición hace muy improbable la reforma de la financiación autonómica. Un serio coste más de la política de la hipérbole. Cualquier prioridad en la gobernación se pospone a la lucha por alcanzar la mayoría en las siguientes elecciones generales y lleva a frustrar cualquier acuerdo que pueda presentarse como un éxito del contrario. Una dinámica absurda que se extiende desde el menor de los órganos de colaboración hasta el Consejo de Política y Fiscal y Financiera, auténtico protagonista del proceso, y la Conferencia de Presidentes.

Ante esta realidad persistente, el gobierno ha mantenido la política coyuntural de incremento de los recursos autonómicos ya conocida (anticipos y entregas a cuenta, programas de actuación sectorial con financiación adicional del Estado), a la que se añade la recuperación de la propuesta de asunción por parte del Estado de una parte

de la deuda de las CCAA mediante la condonación de parte de los préstamos estatales y, especialmente, del Fondo de Liquidez Autonómica.

Esta iniciativa, que se vincula con demandas planteadas tradicionalmente por varias CCAA, se contenía en el acuerdo de investidura del presidente Sr. Sánchez con ERC, y fue objeto de presentación por parte de la Ministra de Hacienda en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en diciembre de 2023. Desde el primer momento, la propuesta fue objeto de una enorme polémica, impulsada por las Comunidades que se consideraban discriminadas por su menor grado de endeudamiento, pero también por algunas Comunidades con un alto nivel de deuda, que, no obstante, criticaron el carácter de mero parche de la medida y la necesidad de abordar la reforma general del sistema.

Tras la renuncia a presentar presupuestos para 2024, la discusión y la iniciativa se apagaron durante el año, para renacer en diciembre como propuesta del Presidente del Gobierno a la Conferencia de Presidentes de Santander, reeditando así el conflicto en términos idénticos a los de finales del año anterior y sin perspectiva alguna de acuerdo. Pero en este caso con un compromiso de concreción que ha tenido lugar ya en 2025, con la propuesta formal y unilateral del gobierno y la concreción de la quita a aplicar para cada Comunidad Autónoma.

Por último, el debate sobre el sistema de financiación se ha complicado aún más con el planteamiento de una nueva reivindicación por parte de Cataluña, surgida de los acuerdos de investidura entre ERC y PSC en unos muy indeterminados perfiles. Se trata de la demanda de un *modelo de financiación singular* para dicha Comunidad Autónoma, sobre bases distintas a las del sistema general definido en la LOFCA y que, en algunas concepciones, pueden resultar cercanas a los sistemas de concierto y convenio. La propuesta sigue pendiente de una mínima concreción que permita su valoración razonada, pero sus ambiguos términos iniciales, casi los típicos de los eslóganes en un contexto de propaganda política, y sus interpretaciones muy distintas entre sus propios proponentes y en el debate general abren un debate sobre su constitucionalidad, su oportunidad, su hipotética generalización y los efectos que comportaría. Son demasiadas preguntas. ¿Cabe un sistema singular más allá de las previsiones constitucionales específicas de los sistemas forales? ¿Puede Cataluña asumir un modelo como el demandado? ¿Puede el sistema autonómico asumir sus consecuencias? ¿Cómo se aseguraría la solidaridad interterritorial? ¿Cabe la posibilidad de su generalización a otras Comunidades? No ha faltado quien incluso ha sostenido que la propuesta no es realmente más que una reivindicación estratégica para incidir en la negociación de la reforma del actual sistema LOFCA.

En todo caso, en el momento actual, se entienden todavía de maneras muy distintas las demandas por parte de la Generalidad de asumir una cesión integral de las facultades de recaudación e inspección, de todas las facultades normativas de los tributos, del principio de ordinalidad y de una agencia tributaria propia. Asimismo, se enfatiza o menosprecia la consideración de criterios de solidaridad interterritorial, en todo caso expresamente recogidos en la propuesta, por señalar algunas de las divergencias. Urge clarificar, pues, las propuestas de lo que sea una financiación singular para ser discuti-

das racionalmente. Tampoco será fácil que las demás Comunidades acepten una singularidad para Cataluña, cuya justificación dista de ser evidente, de las que ellas no participen. No es un debate nada sencillo, aunque ciertamente recoge algunos planteamientos ya conocidos y abre oportunidades de reconsideración y reforma para el conjunto del sistema de financiación territorial.

5. Reformas estatutarias y de los Reglamentos parlamentarios

a) Modificaciones de Estatutos de Autonomía

Tan sólo se ha aprobado una modificación estatutaria referida a Navarra, incorporando a la *LORAFNA*, la previsión de la atribución a dicha Comunidad de las *competencias en materia de tráfico*. Recuérdese que estas habían sido traspasadas en 2023 mediante el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril y que la operación fue anulada por una Sentencia del TS en marzo de 2024. En la misma, afirmó el alto tribunal que las competencias traspasadas no aparecían recogidas en la LORAFNA y, en consecuencia, estas no podían ser objeto de traspaso recurriendo a un decreto. La razón aducida apuntaba directamente a la necesidad de que las competencias sean asumidas directamente en los Estatutos. Después de esta resolución, los gobiernos del Estado y de la Comunidad adoptaron una propuesta de reforma de la LORAFNA, incorporando la correspondiente atribución de competencias. Esta fue aprobada por el Parlamento de Navarra en mayo de 2024 y por las Cortes Generales en diciembre, mediante la LO 6/2024, de 5 de diciembre, una vez que el Congreso levantó el veto del Senado.

En cuanto a las reformas en tramitación, sobreviven dos que no han salido de su letargo más o menos prolongado en 2023, y que se encuentran en situaciones muy distintas. Por una parte, la reforma integral del *Estatuto de La Rioja* aprobada en 2019 por el Parlamento autonómico y presentada a las Cortes Generales, que sigue pendiente de nuevo debate de totalidad tras decaer la tramitación hecha durante la pasada legislatura.

Por otra, la reforma del *Estatuto Vasco*, cuya tramitación en el Parlamento de la Comunidad se mantiene abierta, con un futuro marcado por un difícil acuerdo entre un gobierno de coalición entre PNV y PSE y una oposición liderada por Bildu que se ha visto reforzada tras las elecciones de este año. La crónica de Alberto López Basaguren en el *Informe* permite concluir que la reforma estatutaria es ante todo una carta política que se reservan para el futuro tanto el PNV como Bildu, con objetivos no necesariamente coincidentes, pero con un sentido y una virtualidad bastante ajenas al funcionamiento y los debates actuales de la Comunidad del País Vasco en la realidad de las cosas.

b) Reformas de reglamentos parlamentarios.

Algo más numerosas son las reformas de Reglamentos parlamentarios adoptadas en 2024, aunque su objeto y significación política sean muy limitados. La reforma del Reglamento valenciano se refiere al procedimiento de admisión de las iniciativas legislativas populares. La aprobada por Asturias se reduce a clarificar que la reunión

de ponencias parlamentarias fuera del período ordinario de sesiones no necesita de una convocatoria de sesión extraordinaria.

En Cataluña, en cambio, la polémica reforma reglamentaria se vincula con el ya largo debate sobre el voto delegado por parte de los diputados que no acuden al Parlament para evitar su detención por orden judicial en procedimientos vinculados con el proceso independentista, muy señaladamente, el caso del expresidente Puigdemont. Tras las resoluciones en las pasadas legislaturas, anuladas por el TC, la Mesa de edad de la sesión constitutiva de la Cámara autonómica acordó permitir el voto delegado de estos diputados, lo que fue objeto de nuevo recurso de amparo ante el TC, entre otras causas, por contradecir las previsiones reglamentarias que limitaban el voto delegado exclusivamente a los casos de enfermedad o incapacidad prolongada. Ante esta situación, la reforma del Reglamento introdujo una nueva regulación del voto delegado y del voto telemático que ampliaba las posibilidades a los supuestos de hospitalización o enfermedad de familiares de primer grado, a compromisos de representación institucional en el extranjero, y a "otras situaciones excepcionales que impidan el ejercicio ordinario de la función parlamentaria, debidamente acreditadas". Además, se introdujo una disposición transitoria cuarta que permite expresamente que los diputados afectados por las causas judiciales incluidas en la Ley de amnistía puedan delegar el voto mientras se mantengan abiertos los procedimientos sobre la aplicación de dicha ley, incluyendo los existentes ante el TC, el TJUE y el TEDH. La cláusula pone de manifiesto una valoración del Parlamento catalán que fundamenta la posibilidad de delegación no en la existencia de procedimientos judiciales y órdenes de detención, lo que ya se consideró inconstitucional por el TC, sino en la incertidumbre transitoria sobre el alcance de la Ley de amnistía en la interpretación judicial y sus efectos sobre los derechos derivados del art. 23 CE.

No obstante, tan interesante como saber si el Tribunal estimará o no la constitucionalidad de esta nueva –discutible y forzada– justificación de la reforma del Reglamento es tener en cuenta el contexto en el que la misma se ha producido: se trata de una medida reactiva ante el frontal rechazo a la aplicación de la ley de amnistía por parte del TS, que ha llevado a cabo una discutible interpretación del delito de malversación.

Más allá de estas concretas cuestiones, llama la atención que los nuevos tiempos de la actividad parlamentaria en los que son habituales la inestabilidad, la polarización y la dificultad de construir y mantener mayorías estables, no hayan provocado modificaciones en las reglas de funcionamiento de las Cámaras, incorporando algunos cambios. Así ocurre en ámbitos tan discutidos como son las facultades y responsabilidades de la presidencia en la dirección de trabajos y debates, la prolongación y los obstáculos en la tramitación de textos legislativos, el efectivo control del uso y abuso del decreto-ley, la práctica de las comisiones de investigación y su extensión en el tiempo y el objeto o la superación del bloqueo de obligaciones constitucionales y estatutarias. La respuesta más evidente a esta incógnita puede que se recoja en la tradicional máxima ignaciana de que no conviene hacer cambios en tiempos de desolación. La política de la hipérbole bloquea estas transformaciones estructurales de los Reglamentos parlamentarios como un coste añadido más.

6. Jurisprudencia constitucional con impacto territorial

a) El mantenimiento de las actuales dinámicas del TC

La actividad del TC en materia autonómica conserva las características de los últimos años: reducción del número de impugnaciones y sentencias; continuidad en la doctrina jurisprudencial; celeridad en la resolución de las impugnaciones, pese a que es difícil saber si no es excesiva y no permite el sosegado estudio inherente a la investigación en que consiste una buena interpretación constitucional según nos ha enseñado Gustavo Zagrebelsky; y una recurrente y estable división entre mayoría y minoría, lo que confiere un especial énfasis a los votos particulares.

Las cifras de recursos presentados y de sentencias dictadas ha continuado la senda de contención derivada de varias razones: la relevancia, cuantitativa y cualitativa, de los acuerdos alcanzados en las Comisiones Bilaterales (art. 33.2 LOTC), la estabilidad y consolidación de la doctrina del Tribunal, así como el desplazamiento a la jurisdicción ordinaria de buena parte de los conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas, con la práctica desaparición como resultado del procedimiento del conflicto positivo de competencias ante el TC .

La continuidad en la jurisprudencia constitucional, expresada en las extensas citas de precedentes, contribuye decisivamente a la estabilidad del sistema y a la previsibilidad del resultado de los conflictos, desincentivando su planteamiento. Sin embargo, pese a esa aparente continuidad, emergen en ocasiones cambios doctrinales que, lejos de reconocerse e identificarse como tales, ignoran su contradicción con los supuestos precedentes y, en consecuencia, no se razonan suficientemente, o hasta se presentan como mera aplicación de decisiones previas que, en realidad, se ven corregidas o sustituidas por opciones distintas y hasta contrarias. Las sentencias dictadas sobre las facultades de gestión y ejecución del ingreso mínimo vital (SSTC 19 y 32/2024) y sobre la Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral (STC 68/2024) son muestras de este fenómeno, según se detalla en el capítulo de nuestro *Informe* que se ocupa de la justicia constitucional.

La celeridad en la resolución de los procedimientos sigue incrementándose hasta el extremo de que la mayor parte de las sentencias dictadas en 2024 tuvieron como objeto normas aprobadas tan sólo un año antes. Debe reconocerse el esfuerzo realizado por el Tribunal, que ha conseguido prácticamente eliminar las bolsas de asuntos pendientes y acabar con el riesgo de adoptar decisiones de inconstitucionalidad que, sin embargo, no podían revertir los efectos de los actos contrarios a la Constitución, ante el largo tiempo transcurrido desde la presentación del recurso hasta su resolución sin generarse además ninguna responsabilidad política para quienes aprobaron esas inconstitucionalidades, al estar ya relevados inevitablemente de sus cargos.

No puede obviarse, sin embargo, que la agilidad temporal demostrada en la resolución de los conflictos puede dar lugar a nuevas disfunciones. Por una parte, la quizás excesiva cercanía al enfrentamiento político que rodeó la decisión enjuiciada y su impugnación, eliminando así el "enfriamiento" del debate que es una característica esencial del distanciamiento propio de una buena jurisdicción constitucional. Por

otra, una argumentación de las sentencias de forma esquemática y estereotipada, que pasa en ocasiones por encima de las características propias y diferenciales de cada asunto y que, combinada con la atención al precedente, tiende a petrificar la doctrina del Tribunal y a dificultar la adaptación a los cambios de la realidad del modelo autonómico. Unos aspectos a los que alude María Jesús Larios en su análisis de la jurisdicción constitucional con ocasión especialmente de las sentencias en materia de vivienda.

Finalmente, se confirma que, que, como ha venido ocurriendo en anteriores composiciones del Tribunal, los procedimientos de carácter territorial dan lugar a un alineamiento estable de mayoría y minoría entre los magistrados, paralelo en buena parte al color político de los sujetos recurrentes y las mayorías que adoptaron los asuntos recurridos. En 2024 esta tendencia se ha acentuado, en especial en relación con los recursos de inconstitucionalidad presentados por diputados de la oposición en el Congreso de los Diputados. Y se expresa además en Votos particulares que asumen un especial énfasis en su crítica a la posición mayoritaria y hasta en su descalificación de la misma. Lo cierto es que ese alineamiento casi invariable contribuye a cuestionar la autoridad del TC y erosiona la aceptación de sus decisiones. Algo debería hacerse en provecho de la integración.

b) Resoluciones relevantes sobre ingreso mínimo vital, vivienda, suelo, litoral, estados de excepción, control de constitucionalidad por las Mesas.

Dos asuntos afectan al desarrollo de aspectos centrales de *políticas sociales* que han sido objeto de debate. En primer lugar, la impugnación de la atribución de las competencias de gestión del *ingreso mínimo vital* a las Comunidades del País Vasco y Navarra, realizada en la disposición final 30 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos del Estado para 2022. Sobre la base de la consideración de este ingreso mínimo como prestación no contributiva integrada en el sistema de Seguridad Social, los diputados recurrentes de los grupos de Vox y PP defendían que las facultades cedidas correspondían al Estado por constituir aspectos del régimen económico de la Seguridad Social. Por tal razón, debían quedar al margen de la competencia autonómica de acuerdo con el art. 149.1.17 CE, invocándose en este sentido la doctrina establecida en la STC 158/2021.

Ahora, en cambio, en la STC 19/2024, el Tribunal –con una nueva mayoría– desestima el recurso presentado, negando que las facultades de tramitación, resolución y pago de los expedientes del ingreso mínimo vital formen parte del título estatal sobre el régimen económico de la Seguridad Social, sino de la competencia estatutaria vasca y navarra sobre la gestión de dicho régimen económico. Las razones aducidas son las siguientes: no inciden en la Tesorería General de la Seguridad Social, ni afectan a la caja única, ni comprometen la unidad del sistema, ni establecen desigualdades en el acceso al mismo, Todas estas razones en línea de lo que sostenía el voto particular a la mencionada STC 158/2021 que adoptó una posición contraria. La motivación no es irrazonable.

Más allá del cambio de criterio respecto de la sentencia anterior, la nueva doctrina plantea cuestiones relevantes en relación con la exigencia de convenio previo, para

cumplir el mandato de la Ley de Presupuestos, en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias derivada del Estatuto de Autonomía Vasco. Tal exigencia se contiene en el posterior Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, como instrumento para generalizar la posible asunción de facultades al resto de CCAA. Pero resulta contradictoria con la nueva doctrina, pues si la competencia es autonómica en virtud de su encuadre en materias asumidas estatutariamente, su ejercicio efectivo no puede condicionarse a un previo convenio con el Estado. La exigencia de previo convenio sólo resulta posible desde una atribución de la competencia al Estado, cuya gestión se encargaría a las CCAA mediante el convenio o, sólo en el caso las comunidades forales, por exigencias propias de sus modelos especiales de financiación.

En segundo lugar, la STC 79/2024, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad del gobierno andaluz contra la Ley 12/23023, de 24 de mayo, por el *derecho a la vivienda*. En el contexto de la creciente preocupación por el acceso a la vivienda, y continuando la serie de sentencias referidas al encuadramiento competencial de las políticas y actuaciones en esta materia, el Tribunal examina por primera vez una intervención del Estado, pues todas las sentencias anteriores tuvieron como objeto actuaciones autonómicas. El interés de esta resolución reside en que, más allá de la proyección de las competencias en materia civil o procesal sobre el ámbito de la vivienda, ya establecidas en las sentencias anteriores, el Tribunal aborda el alcance del art. 149.1.1 CE como título competencial que permite al Estado desarrollar políticas de vivienda, más allá de esos títulos meramente instrumentales y sus estrechos límites materiales. La sentencia reconoce la existencia de una competencia estatal derivada del art. 149.1.1 que fundamenta actuaciones en materia de derecho de acceso a la vivienda, y por esa razón acepta la gran mayoría de sus concreciones en la Ley, con especial mención a los aspectos vinculados con las zonas de mercado residencial tensionado y con los parques públicos de vivienda. Más concretamente, considera que estos se presentan como instrumentos de garantía de un derecho de carácter social, que plantea necesidades distintas a los derechos de libertad. La novedad de las cuestiones abordadas, así como su relevancia y proyección de futuro, como se razona en el capítulo correspondiente de este *Informe*, tendría que haber llevado a un mayor grado de elaboración y fundamentación de los argumentos esgrimidos por el Tribunal, más allá de invocaciones formales de precedentes muy distintos. Por el contrario, el carácter novedoso de la regulación enjuiciada, así como las consecuencias derivadas de vincular el art. 149.1.1 CE y el concepto de "condiciones básicas" a un derecho de carácter social y a un sistema de prestaciones públicas habrían merecido mayor atención y desarrollo por parte del Tribunal. Una exigencia que se refuerza ante la oposición frontal mostrada por los cuatro magistrados que firman el voto particular discrepante.

Destacan también varias sentencias que el Tribunal ha dictado en materia de ordenación del territorio, suelo y *ordenación del litoral* y costas, que han sido objeto de una muy desarrollada competencia autonómica. Recordaremos las SSTC 25/2024 (Ley andaluza 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio), 68/2024 (Ley gallega de ordenación y gestión integrada del litoral) y 76/2024 (Ley gallega 7/2022 respecto de los plazos de prescripción para la restitución del estado original de los

terrenos en la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre). En los tres casos, el TC reconoce la existencia de competencias autonómicas y la concurrencia de limitaciones constitucionales derivadas de la legislación estatal. En las dos primeras, se admite la validez de la mayor parte de los preceptos autonómicos impugnados, pero se imponen interpretaciones que los hagan compatible con tales límites. En la tercera, en cambio, se anulan los preceptos que determinaban plazos máximos para exigir la restitución. Las razones esgrimidas por el TC son dos: por un lado, las previsiones impugnadas resultan directamente incompatibles con la previsión estatal de imprescriptibilidad de las servidumbres y, por otro, se muestran desprovistas del correspondiente título competencial. Cabe destacar la virtualidad de la STC 68/2024 para generalizar a todas las Comunidades las facultades de gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, que tan sólo los nuevos Estatutos reconocen expresamente. En este sentido, el Tribunal determina que las facultades en cuestión deben incluirse en el ámbito material de la protección del litoral.

La actividad del TC relevante para el sistema autonómico, sin embargo, debe completarse con la referencia a tres procedimientos que no versan sobre competencias, pero que aun así incorporan una intensa vinculación con el debate territorial. En primer lugar, la STC 136/2024, en la que el TC anula algunas medidas introducidas en la *Ley de salud de Galicia* 8/2021 por vulneración de derechos fundamentales (los supuestos de aislamiento, internamiento o vacunación obligatoria). La importancia de esta resolución reside en el hecho de que sirve al Tribunal para revertir la doctrina –es realmente una abrogación– establecida en la STC 148/2021 sobre la *declaración de alarma y la restricción de derechos fundamentales.* En esta, concurría un discutible criterio interpretativo en virtud del cual se producía la confusión entre los límites formales que debe respetar la intensa restricción de derechos constitucionalmente admisible durante el estado de alarma y la suspensión de aquellos. Precisamente, sobre la base de tal aproximación, la STC 148/2021 estimó que las medidas restrictivas adoptadas en materia de libertad de circulación dieron lugar a la suspensión de la libertad de circulación, así como de otros derechos conexos, por lo que concluía afirmando la necesidad de acudir a la declaración del estado de excepción para afrontar la gestión de la emergencia sanitaria causada por la pandemia en vez de la utilizada, el estado de alarma. En la sentencia 136/2024, por el contrario, el TC adopta un criterio diverso que se muestra más adecuado con la comprensión de la dialéctica suspensión/limitación de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, es importante la STC 143/2024 que estima que en ocasiones pueden ser objeto del procedimiento de impugnación de los arts. 161.2 CE y el Título V de la LOTC los acuerdos de calificación de las Mesas de una iniciativa legislativa popular. Esta sentencia procedía a anular el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se admitió a trámite una iniciativa legislativa popular denominada «Proposición de ley de declaración de independencia de Cataluña». Dicha admisión se comunicó tanto a la Comisión de Control como a la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa para que la completasen con la recogida de un mínimo de 50 000 firmas debidamente autenticadas. El TC excluye la aplicación de la doctri-

na establecida por el ATC 135/2004, en virtud de la que rechazó la posibilidad de impugnar los acuerdos de calificación y admisión de escritos, considerando que despliegan sus efectos únicamente en el ámbito del procedimiento parlamentario. Ahora, por el contrario, se sostiene que la decisión de admisión de la iniciativa popular propuesta por la Comisión Promotora muestra una relevancia *ad extra* de la Cámara. El argumento que sustenta este cambio de criterio es que tal proposición inicia un procedimiento cuyo desarrollo tiene lugar extramuros de la asemblea, pues quedaban implicados tanto los ciudadanos que ejercían la iniciativa y la misma Comisión como otros órganos. El TC concluye afirmando que la Mesa debió calificar la iniciativa legislativa popular como una iniciativa de reforma constitucional, al perseguir la declaración unilateral de independencia de Cataluña, lo que debería haber conducido a su inadmisión al estar vedada a la iniciativa legislativa popular la reforma constitucional (art. 166 CE), y al exceder de los límites materiales que resultan evidentes de la doctrina del propio TC (STC 142/2017), que ya declaró la inconstitucionalidad de la llamada Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Acompaña a esta sentencia un Voto particular que critica la progresiva injerencia del TC en el debate parlamentario, y el excesivo protagonismo de la Mesa.

Como cierre de este apartado, es preciso poner de manifiesto que se presentaron, en 2024, 16 recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de amnistía, 15 de los cuales provienen de gobiernos y parlamentos autonómicos. Al margen de la cuestión de fondo, pendiente de sentencia y que se expondrá en informes futuros, los recursos de las instituciones autonómicas suscitan la controvertida cuestión de la legitimación autonómica para recurrir, que exige de una afectación a la autonomía del recurrente: un punto de conexión con las competencias autonómicas. Ante la relevancia política del caso y la existencia de un recurso planteado por diputados y senadores, en quienes no concurre tal exigencia, el Tribunal ha optado ya en 2025 por admitir los recursos, sin perjuicio de que deberá volver probablemente a pronunciarse sobre esta cuestión en el momento de discutir su sentencia.

7. Escasa actividad legislativa del Estado

El primer año de legislatura arroja el pobre balance de la aprobación de tan sólo 6 leyes orgánicas y 7 leyes ordinarias por parte de las Cortes Generales. Solo en tres ocasiones precedentes el año se ha cerrado con una producción legislativa numéricamente inferior, pero todos ellos han sido años electorales, y dos de ellos con repetición de elecciones generales. La cifra de decretos-leyes aprobados (11) es también la tercera más baja de los últimos 15 años. Esta perspectiva cuantitativa puede completarse con dos datos cualitativos: 2024 es el único año no electoral en el que el Gobierno no ha llegado a presentar el proyecto de Ley de presupuestos, y además se ha producido en dos ocasiones el muy extraordinario supuesto de la no convalidación de un decreto-ley.

Estos datos ilustran las dificultades de apoyo parlamentario del gobierno a las que nos hemos referido repetidamente como característica fundamental del año analizado. Unas dificultades que hasta fechas recientes –el escándalo de corrupción que

destapan las escuchas de la UCO de la guardia civil– no han puesto en cuestión su estabilidad y continuidad, pero sí su capacidad de actuación en el ámbito legislativo. Si bien estas dificultades no se proyectan, al menos por el momento, sobre las facultades gubernamentales de gestión y ejecución, mediante los correspondientes planes, programas de actuación e impulso o contratación e inversiones.

Contrasta con esta situación el nuevo incremento en la adopción de normas por parte de la Unión Europea y su amplio alcance material. Sin embargo, resulta remarcable que, a pesar del impacto sobre ámbitos de competencia autonómica, las CCAA siguen, con carácter general, sin adoptar por sí mismas normas de desarrollo y se ciñen habitualmente a la función de aplicación de los preceptos europeos o estatales.

a) La ley de amnistía

Ha tenido mucho protagonismo la accidentada aprobación de la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, dada la enorme polémica que la ha acompañado. Es significativo que no sólo fuera la clave del voto favorable de los siete diputados de Junts a la investidura del presidente Sr. Sánchez en noviembre de 2023, sino que hasta su aprobación, siete meses más tarde, la actividad legislativa en las Cortes no tuviera prácticamente otro objeto. La amnistía fue la primera ley de la legislatura, sin que Junts asumiera cualquier otro apoyo o negociación hasta que fue aprobada, lo que explica en parte las bajas cifras de producción legislativa. No resulta exagerado afirmar que la legislatura no se dio por realmente iniciada hasta su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Y su eficacia posterior, en general y específicamente en relación con el líder de Junts, el Sr. Puigdemont, es un elemento fundamental en la posición política de este partido y su relación con el gobierno.

La ley de amnistía no es una ley que incida directamente en el sistema autonómico. Sin embargo, su vinculación con el modelo territorial es fundamental. Lo es políticamente, por el peso de Junts y de ERC en la legislatura y en el desarrollo de la política territorial. Lo es materialmente, por el papel que han asumido el Derecho penal y su aplicación judicial en la garantía de la Constitución frente a un proceso independentista que no respetó el Estado de Derecho. También porque en ella se definen las posibilidades y límites del legislador para dar una respuesta política a un conflicto territorial y social como es el vivido en Cataluña. Finalmente, porque esta Ley se ha convertido en la bandera de la política del gobierno en relación con el independentismo, y porque pone en jaque la capacidad de integración política de nuestra Constitución ante conflictos identitarios, una capacidad que, desde el primer momento está en el propio fundamento de la opción del constituyente por el Estado autonómico.

La dureza del enfrentamiento político y la especial acritud que han acompañado su tramitación van mucho más allá del debate sobre su constitucionalidad, su legitimidad política y sus efectos. Tan relevante como ese debate y las cuestiones jurídicas que suscita, que parece que resolverá el TC en 2025, es la situación planteada por su aplicación judicial. Contrasta una aplicación general en los tribunales de instancias inferiores en Cataluña frente a las interpretaciones y límites que hasta ahora han

protagonizado las resoluciones al respecto del TS y el Tribunal de Cuentas, las invocaciones al TJUE y a la exigencia de limitación de la intervención del TC frente a sus resoluciones. Si la virtualidad de la amnistía estaba en impulsar la llamada reconciliación o la superación del conflicto, lamentablemente parece que tales finalidades pacificadoras sólo se habrían alcanzado sin integrar a buena parte del espacio parlamentario y de las instituciones judiciales. Un serio conflicto.

b) Las leyes con impacto autonómico

La ley de amnistía no ha dejado mucho espacio a otras leyes. Entre las aprobadas en 2024 ninguna incide de modo destacado en el funcionamiento del modelo territorial o plantea cuestiones competenciales de especial trascendencia. Sin embargo, cuatro leyes sí se muestran vinculadas con las CCAA.

Las Leyes 4 y 5/2024, ambas de 8 de noviembre, *básica de agentes forestales* y *medioambientales y básica de bomberos forestales*, que introducen un estatuto básico de los correspondientes cuerpos de funcionarios autonómicos en relación con sus condiciones de trabajo, su régimen de derechos, sus facultades y las funciones que asumen y que se les reservan en algunos casos. La intervención estatal, fundamentada en los títulos básicos sobre Seguridad Social, función pública y medio ambiente fue polémica para los partidos nacionalistas y constituye ciertamente una novedosa forma de intervención del Estado sobre cuerpos autonómicos.

La LO 2/2024, de 1 de agosto, de *representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres* incluye dos extremos muy distintos con incidencia autonómica. En primer lugar, la reforma de la LOREG en materia de listas electorales para todos los comicios, incluyendo tanto los locales como los autonómicos, aunque las CCAA pueden optar por asumir una opción distinta. Se sustituye la obligación de representación equilibrada, con un mínimo del 40 % de candidatos de cada sexo, por la exigencia de listas cremallera. Cabe reseñar, en segundo lugar, que en su disposición final cuarta, incorporando un precepto completamente ajeno a la temática abordada por el texto legislativo y dando lugar a un caso evidente de ley heterogénea o de contenido múltiple, se lleva a cabo la reforma de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria ya citada. Su objeto es incorporar la posibilidad de superar el rechazo (veto) del Senado a los objetivos fiscales mediante una votación del Congreso por mayoría simple. El mecanismo previsto afecta a las CCAA, porque de la aprobación de tales objetivos se derivan relevantes consecuencias para las mismas. En otro orden de consideraciones, también resulta evidente que la nueva previsión trae consigo el debilitamiento de la capacidad de intervención del Senado.

En materia de justicia, la aprobación de la LO 5/2024, de 5 de noviembre, del *derecho de defensa* genera consecuencias financieras para las CCAA en relación con el servicio público de justicia. No obstante, las novedades sustanciales y financieras y la consiguiente polémica en este ámbito apuntan directamente a la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Este texto, aunque aprobado a finales de 2024, está llamado a desplegar sus efectos y sus eventuales consecuencias derivadas del principio de lealtad financiera en el próximo año.

La norma que presenta una mayor incidencia social, competencial y financiera en el ámbito autonómico es el Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de seguridad social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de *vulnerabilidad social*. Estamos, una vez más, ante un conjunto de disposiciones materialmente heterogéneas, vinculadas tanto con la prórroga presupuestaria como con el mantenimiento de algunas de las medidas de apoyo social adoptadas en el marco de la pandemia y de la posterior crisis derivada de la guerra de Ucrania. Se incluyen aspectos importantes que afectan a las CCAA como son el compromiso estatal en materia de reducción de los precios del transporte público, la prolongación de los programas y fondos estatales destinados a consumidores vulnerables, o al acceso a la vivienda, con una mención especial al mantenimiento de la suspensión de desahucios y lanzamientos. También se incluyen las reglas de acompañamiento de la prórroga vinculadas a la financiación de las CCAA en relación con la previsión y actualización de las entregas a cuenta en materia de endeudamiento público.

La derogación de este decreto-ley, al no alcanzarse la mayoría necesaria para su convalidación, por los votos contrarios de PP, Vox y Junts, despertó una nueva polémica sobre la debilidad del gobierno y la responsabilidad de quienes votaron en su contra. No obstante, ya en 2025 el Real Decreto-ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de seguridad social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, con un contenido en parte idéntico al de su predecesor, sí logró superar el trámite de convalidación en el Congreso. De nuevo, una volatilidad de la intervención parlamentaria o ceremonia de la confusión.

8. Relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En este ámbito se ha manifestado con especial intensidad la tensión política y el enfrentamiento entre partidos. La traslación de las dinámicas nacionales de oposición política a las relaciones institucionales entre Estado y CCAA es una realidad muy consolidada en el Estado autonómico. Pero se acentúa en contextos como el actual de polarización. Así, el peso del componente político en su composición su grado reducido de formalización y estabilidad las hace muy sensibles a la coyuntura política. El mismo efecto se deriva del protagonismo de los presidentes. Inciden también unos procedimientos decisorios que, desde el protagonismo del Estado, aseguran la capacidad para adoptar decisiones que incentivan la expresión pública de desacuerdos que carecen de costes y consecuencias; recordemos el debate sobre la condonación de la deuda autonómica. En resumen, la dinámica de competencia política sigue copando todos los espacios y prácticamente desplaza cualquier dinámica institucional.

Una conflictividad en la que la actuación del Senado ha llegado este año a nuevos máximos que transforman sin paliativos su papel constitucional nunca alcanzado de Cámara de representación territorial por su rol como una dura Cámara de oposición al Gobierno y al Congreso a cualquier coste: un bicameralismo muy conflictivo.

La actividad de los dos órganos fundamentales de nuestro sistema de relaciones, la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, se ajustan plenamente a estas afirmaciones. En consecuencia, no podía esperarse que se alcanzaran acuerdos de relevancia entre Estado y CCAA. Así ha sido, tanto para las cuestiones pendientes, como son la renovación del sistema de financiación, como en relación con otros aspectos específicos surgidos durante este año: la situación de los inmigrantes menores no acompañados que llegan a Canarias y las iniciativas legislativas discutidas en la Conferencia Sectorial de Justicia.

Todo ello no obsta para que el sistema de cooperación mantenga su funcionamiento ordinario. De modo que el enfrentamiento político discurre sobre un fondo de relaciones administrativas estables y fluidas, que aseguran la gestión ordinaria de las correspondientes competencias y servicios, la continuidad de los flujos y actuaciones de las distintas administraciones, y un amplio espacio de coordinación y actuación conjunta en materia de servicios públicos y de inversiones, como muestra el mantenimiento de las dinámicas en materia de convenios. La discreción es la condición fundamental de la eficacia de este entramado, pues cualquier aspecto que despierte la atención pública y de los medios se ve inmediatamente captado por las exigencias políticas de conflicto y confrontación.

Las relaciones bilaterales permiten escapar también, en cierta medida, de esta dinámica, y expresar prioridades distintas y hasta divergentes de la posición general del propio partido. Pero es así tanto de forma positiva y en beneficio de alcanzar acuerdos, como de manera negativa, para radicalizar los conflictos, como muestra la realidad de las relaciones entre el Estado y las Comunidades de Andalucía, Canarias y Madrid.

a) Los presidentes: Conferencia de Presidentes y ronda de presidentes en Moncloa

Los últimos días de 2024 han visto la recuperación de la Conferencia de Presidentes, tras su ausencia en 2023. La reunión de Santander, la vigesimoséptima en el cómputo global y la novena si se descuentan las reuniones extraordinarias durante la pandemia, fue la primera bajo la vigencia del nuevo Reglamento de la Conferencia adoptado en 2022, cuya previsión de dos reuniones anuales se ha incumplido nuevamente, ahora con una sola reunión.

Esta única reunión celebrada en 2024 ha vuelto a evidenciar que la Conferencia es ante todo un instrumento político en manos del Estado y, más específicamente, del Presidente del Gobierno. Así sucede porque su convocatoria responde por completo a la dinámica política del debate nacional, sin que la dinámica institucional del sistema autonómico juegue papel alguno. Una afirmación esta que se evidencia en su funcionamiento y también en los contenidos abordados. Por lo que a estos se refiere, se constata que siguen siendo ajenos a los trabajos y necesidades del resto de los órganos de cooperación, a los que, en el mejor de los casos, se toma en consideración exclusivamente a efectos de trasladarles posteriormente tareas de desarrollo de lo discutido entre los presidentes. Una consecuencia algo frustrante desde la perspectiva territorial propia de las relaciones intergubernamentales y la colaboración.

Más útiles han sido, sin embargo, las previsiones reglamentarias en relación con el orden del día, pues sirvieron para que diversas Comunidades reclamaran el tratamiento de asuntos no contemplados en la propuesta inicial. Una reclamación que llegó a concretarse en la presentación de recursos ante el TS que decayeron finalmente tras el acuerdo final alcanzado y que condujo a la inclusión en la agenda de la reunión de los presidentes de los temas reivindicados, especialmente, el referido a la financiación autonómica, en general y a la propuesta de financiación singular de Cataluña, en particular.

Al margen de esta novedad, la Conferencia transcurrió por caminos bien conocidos, caracterizados por los siguientes rasgos: una reducida preparación de sus trabajos mediante negociaciones previas, el protagonismo exclusivo del Estado en la propuesta de acuerdos, el alineamiento casi total de las discusiones y la posición de los presidentes de acuerdo con las posiciones de sus partidos en el ámbito nacional y, por último, un incremento, si cabe mayor, de la traslación del enfrentamiento entre partidos al funcionamiento de la Conferencia. Así, la Conferencia de Santander terminó, por primera vez, si consideramos las nueve Conferencias "ordinarias" precedentes, sin adoptar ningún acuerdo. También sin avanzar en las discusiones y posibles líneas de futuros pactos para ninguna de las cuestiones tratadas. Por otra parte, el modelo de resultados de nuestra Conferencia de Presidentes, centrado exclusivamente en acuerdos, no incentiva esos avances, a diferencia de lo que sucede en otros órganos análogos como la Conferencia alemana o el propio Consejo Europeo, que concretan sus resultados en unas "conclusiones" que dejan mayor espacio para el matiz y la evolución de las posiciones. Pero estos son modelos procedentes de la experiencia comparada, que muestran una continuidad en el tiempo y que, asimismo, funcionan sobre la base de una dinámica de lealtad y cooperación que, por ahora, son ajenas al sistema autonómico español.

La falta de acuerdos, como explica Javier Donaire en su valoración, se ha dado en esta ocasión en los ámbitos de la reforma del sistema de financiación autonómica, la gestión de la política migratoria y, en concreto, de la distribución de los menores no acompañados llegados a Canarias, la política de vivienda, la escasez de profesionales sanitarios, y la dotación financiera del Sistema Nacional de Salud o la política medioambiental en materia energética y de reducción de emisiones.

La Conferencia de 2024 ha contado con el retorno de la presencia institucional de Cataluña, que refleja perfectamente el carácter paradójico de los efectos del nuevo gobierno del presidente Sr. Illa. Es positivo el fin del cuestionamiento del marco autonómico desde la Generalidad y su plena participación en el sistema, pero ha dado lugar, sin embargo, a que el debate se centrara en el agrio rechazo a las propuestas que provienen de Cataluña. Algo que, en parte, se explica porque asumen contenidos enormemente polémicos derivados de los acuerdos de gobierno del PSC con ERC. Es el caso de la demanda de financiación singular, que se encuentra en un indeterminado estado previo al de propuesta mínimamente definida y que se convirtió en protagonista de la Conferencia a instancias de los presidentes contrarios a la misma.

Por el contrario, las relaciones bilaterales entre Estado y Comunidades en el máximo nivel de los presidentes ofrecen una visión distinta. Los encuentros bilaterales entre el presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos, en una ronda de reuniones en Moncloa, se produjeron entre septiembre y noviembre de 2024, de modo previo a la Conferencia de Santander. Si bien su eficacia para impulsar acuerdos en la Conferencia fue nula, en cambio el tono de las reuniones se alejó del enfrentamiento y se alcanzaron acuerdos relevantes en materia de traspasos, inversiones e infraestructuras. Las reuniones no sólo fueron importantes por estos acuerdos, sino también por su eficacia para desbloquear obstáculos y resistencias en el seno de la Administración general del Estado, expresando las demandas y prioridades de cada gobierno autonómico y fijando las respectivas posiciones más allá de los concretos acuerdos que pudieran alcanzarse. En suma, siguieron una dinámica mucho más institucional que la existente en el seno de la Conferencia de Presidentes.

b) El Consejo de Política Fiscal y Financiera

Al comentar la actividad financiera y presupuestaria hemos hecho ya una extensa referencia al Consejo. Su protagonismo, sus debates y sus dinámicas coinciden con la repetidamente mencionada tensión y enfrentamiento político. El Consejo se distingue por su carácter de órgano de intervención preceptiva en muy diversos procedimientos, lo que confiere especial trascendencia a sus acuerdos. En este sentido, es importante señalar que el procedimiento formal de decisión del Consejo en el ejercicio de las facultades de colaboración que le atribuyen las leyes no es el del consenso (propio del ámbito de la cooperación voluntaria) sino el de la mayoría, contando el Estado con la mitad de los votos y cada Comunidad con uno, de modo que todas ellas suman la otra mitad. En consecuencia, el Estado dispone de mayorías con sus propios votos y el de una Comunidad, lo que sitúa en una posición casi imbatible a sus propuestas; y hace la derrota prácticamente ineludible a cualquier oposición o alternativa. Es, sin duda, una posición enormemente ventajosa para el Estado y es también una cuestión clave para garantizar la adopción de decisiones y evitar bloqueos. Pues permite que el voto de cada Comunidad se reconduzca exclusivamente a su voluntad bien de apoyar al gobierno o de enfrentarse con el mismo, pero sin consecuencia alguna para sus intereses y expectativas. Tal situación deriva de la certeza de que la propuesta presentada se aprobará con seguridad, lo que exime de la necesidad de asumir el coste político de apoyarla, pero permite la posibilidad de beneficiarse igualmente de sus eventuales efectos positivos. Una guerra de posiciones algo absurda o que cuando menos no beneficia una corresponsabilidad en la colaboración.

c) Las Conferencias Sectoriales y los convenios

Sin novedad relevante en el funcionamiento del sistema de Conferencias Sectoriales, con su ya conocida heterogeneidad entre ellas, derivada de la realidad de sus propios ámbitos. También de dinámicas más personales y coyunturales, del general protagonismo de las actividades de colaboración respecto de las de participación o coordinación, así como del ámbito ejecutivo o de gestión frente al normativo.

Como en ocasiones anteriores, las Conferencias en los ámbitos de *sanidad, dependencia, y agricultura y pesca* han mantenido una actividad intensa, de modo coherente con la existencia de previsiones legales que les atribuyen intervenciones concretas y con la existencia de una consolidada tradición de cooperación y coordinación en sus ámbitos materiales. Es en el ámbito sanitario, precisamente, en el que se han alcanzado los acuerdo más relevantes: el Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2025-2027, y el Cuarto Plan Nacional de Resistencia Antimicrobiana, además del principio de acuerdos respecto de la Estrategia de Salud Mental. A los que deben añadirse los acuerdos sobre financiación alcanzados en el Consejo Territorial del Sistema de Dependencia, que, sin embargo, no han apagado la polémica constante en este ámbito.

Deben añadirse las reuniones de las Conferencias en materia de *inmigración, justicia y vivienda,* vinculadas en los tres casos a debates específicos del año. La situación de los menores inmigrantes llegados a Canarias y su eventual distribución entre las Comunidades bien asumida de modo voluntario por las Comunidades o, en caso contrario, impuesta por el Estado mediante una reforma normativa y el ejercicio de las facultades de coordinación. Ignacio García Vitoria trata extensamente la cuestión del reparto de los inmigrantes en uno de los monográficos. La tramitación de las reformas en materia judicial que se han concretado en las citadas Leyes orgánicas 5/2024, del derecho de defensa y 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Las propuestas de impulso de la actividad pública referida al acceso a la vivienda, tanto en su vertiente de impulso de la vivienda de protección pública como en la de regulación normativa del mercado privado, esencialmente de alquiler, curiosamente tras años en los que la Conferencia no se había ni siquiera reunido. Pero en los tres casos con un resultado de creciente tensión y desacuerdo: en el primero por la discusión en torno a las competencias de regulación y coordinación del Estado en la materia. En el primero y en el segundo, sobre las necesidades de financiación adicional vinculadas con las nuevas normas, lo que suscita una vez más la cuestión cada día más relevante del principio de lealtad en el ámbito financiero y la vinculación entre legitimidad competencial y responsabilidad financiera. En el tercero, por una fundamental discrepancia en la concepción, sentido y orientación de las políticas de vivienda. El debate sobre la reforma judicial se perfila como uno de los fundamentales de 2025. Y la vivienda ha estado omnipresente en el debate público de 2024.

Finalmente, son siempre significativas las pocas o inexistentes reuniones de algunas Conferencias o incluso la ausencia de conferencia constituida en algún ámbito. Este último es el caso de la política de impulso económico, más allá de la visión sectorial que puede existir en Conferencias (por otro lado, poco activas) como comercio, industria, transportes o turismo. Resulta en todo caso llamativa la muy reducida actividad además en materia de Administración Pública y la caída en la actividad en materia de medio ambiente, aún manteniéndose en números relevantes.

Igualmente, los convenios entre Estado y CCAA siguen manteniendo su relevancia y su impacto sobre la práctica totalidad de ámbitos materiales, lo que expresa el muy relativo carácter de la exclusividad competencial en nuestro sistema y la omni-

presencia del estado, al menos a través de acuerdos y flujos financieros, como destaca María Jesús García Morales.

d) Comisiones Bilaterales y traspasos

Si las Conferencias Sectoriales funcionan con cifras muy diversas y de modo heterogéneo, las bilaterales muestran una disparidad aún más pronunciada: en 2024, sólo se ha reunido la Comisión Bilateral con el País Vasco, a la que puede sumarse el acuerdo bilateral alcanzado entre gobiernos estatal y de Navarra para la ya aludida reforma de la LORAFNA.

De este modo, se confirma como en años anteriores, que quizás sólo los casos de las Comisiones con Cataluña y con el País Vasco ofrecen una realidad estable y significativa. En ambos casos, la discusión y acuerdo de traspasos, al que nos referimos de inmediato, es sin duda relevante y un elemento muy diferencial que puede explicar esta especificidad. Pero otros elementos parecen concurrir a ese fin: la especial voluntad de estas comunidades para impulsar las Comisiones y su tradicional opción por la bilateralidad, la existencia de relaciones políticas de especial intensidad entre los gobiernos afectados y, sin duda, la vinculación con la posición de los partidos que las gobiernan con las mayorías que se conforman en el Congreso de los Diputados.

Además, debe tenerse en cuenta que las reuniones de la comisión bilateral generan también una cierta dinámica propia de expresión de una relación política fluida; y, sobre todo, de impulso y concreción de actuaciones bilaterales relevantes en materia de inversiones o actuaciones conjuntas, expresadas fundamentalmente en convenios o incluso en órganos participados como los consorcios; y por lo tanto despliegan consecuencias en ámbitos muy diversos y de considerable relevancia.

También se mantiene la dinámica en materia de acuerdos que evitan o reducen la conflictividad ante el TC (art. 33.2 LOTC y supuestos similares), muy activa y con prácticamente todas las Comunidades. Es una herramienta ya plenamente consolidada que formalmente se enmarca en las Comisiones Bilaterales, pero que en realidad es ajena a éstas y que no tiene como efecto el impulso de actuaciones y programas conjuntos. En este ámbito, según destaca Javier Donaire en su crónica, también se expresan las consecuencias de la polarización, con la falta de acuerdos en materias como la memoria histórica (Aragón en 2023 y la Comunidad Valenciana en 2024), o las políticas en materia de identidad y no discriminación por razón de género (Madrid).

En los traspasos, se mantiene lo ocurrido en los últimos años, con una intensa recuperación de la dinámica de traspasos con el País Vasco, Navarra y Cataluña, que no se traslada al resto de Comunidades. En este año, tan sólo se han alcanzado acuerdos con el País Vasco, aunque los trabajos intensos con Cataluña y con Navarra fructificarán en acuerdos ya al inicio de 2025.

En el caso del País Vasco se ha seguido con el tratamiento sistemático de la lista de traspasos pendientes aprobada en su momento por el Parlamento Vasco y se ha puesto de nuevo en evidencia la importancia del tratamiento específico entre el Presidente del Gobierno y el Lehendakari como elemento político clave para superar los

obstáculos existentes. En este año, sin embargo, los acuerdos son más limitados en su relevancia política y en su significación jurídico-constitucional, frente a la afectación en años anteriores a materias como prisiones, en 2024 se han traspasado al País Vasco medios y servicios en materia de transporte ferroviario de cercanías, gestión y ordenación del litoral, homologación de títulos y cinematografía.

e) El Senado

Este año se ha evidenciado en su plenitud el nuevo papel del Senado tras los resultados de las elecciones generales de 2023, que concedieron al PP la mayoría absoluta en la Cámara. El Senado se ha convertido en el escenario de un constante enfrentamiento entre el Gobierno, el Congreso de los Diputados y la oposición del PP, que con su mayoría puede ejercer plenamente las facultades de la Cámara a ese respecto y adoptar los acuerdos correspondientes.

Para ilustrar esta dinámica, baste decir que en estos meses se han planteado ante el TC más conflictos entre órganos constitucionales que en toda la historia. Todos ellos implican al Senado, sea en relación con el Gobierno, sea en relación con el Congreso de los Diputados. En 2024 se suscitaron tres conflictos, a los que deben añadirse los dos de inicio de 2025 referidos a actuaciones de 2024. Y la tendencia se ha consolidado en los primeros meses de 2025 con tres conflictos más.

Respecto de los conflictos originados en 2024, uno lo planteó el Gobierno, en relación con el ejercicio de sus facultades de veto presupuestario. Otro fue presentado por el Senado contra el Gobierno, referido a la corrección de errores en la Ley Orgánica de eficiencia del servicio público de justicia. Esta misma materia dio lugar a otro conflicto del Senado contra el Congreso. Finalmente, dos más alcanzaron un alto nivel de enfrentamiento: el referido a si existió o no un veto del Senado a la ley sobre antecedentes penales, en el que la Cámara Alta planteó conflicto contra la resolución de la Mesa del Congreso que consideraba que no existía veto, y el suscitado ante la Mesa del Congreso sobre la Ley de Amnistía que finalmente no se formalizó ante el TC. Los tres conflictos de los primeros meses de 2025, que confirman esta línea, se refieren a las enmiendas del Senado al proyecto de ley de desperdicio alimentario y los plantea el Gobierno contra el rechazo de su veto presupuestario por parte de la Mesa del Senado, y el propio Senado frente al Gobierno y frente al Congreso por el posterior veto presentado por el Gobierno y aceptado por parte de la Mesa del Congreso.

Estos asuntos, como la mayor y más relevante parte de la actividad del Senado en 2024 se enmarcan en la dinámica conflictiva establecida entre el Gobierno, el Congreso y la oposición, mostrándose desprovistos por regla general de cualquier vinculación con el ámbito autonómico. Atendiendo a la situación concurrente, resulta que la ya tradicionalmente reducida actividad del Senado como foro autonómico ha quedado efectivamente desplazada por su funcionamiento predominante como segunda cámara de representación popular en un bicameralismo polarizado.

No sorprende, pues, que en 2024, de nuevo, no haya habido noticia del debate sobre el estado de las autonomías. Se asume así que la discusión institucional sobre el

Estado autonómico no tiene su lugar en el Senado, sino en la Conferencia de Presidentes o, incluso, en el propio Congreso de los Diputados.

En esta misma línea, se sitúa el nombramiento de un magistrado del TC por parte del Senado, cubriendo la vacante producida por la dimisión del Magistrado J. Montoya Melgar en 2022. El ejercicio de tal facultad se ha realizado formalmente mediante la presentación de propuestas por algunas CCAA, pero sólo uno de los candidatos, el finalmente elegido –J. Macías Castaño– compareció ante la Comisión de nombramientos. Adicionalmente, debe llamarse la atención sobre el hecho de que este fue propuesto únicamente por la Comunidad Autónoma de La Rioja. De este modo se verifica que, una vez más, el procedimiento de elección de Magistrados constitucionales sobre la base de las candidaturas a instancias de los parlamentos autonómicos no ha dado lugar a ningún debate vinculado con el ámbito territorial, como se pretendía al introducir el nuevo sistema de propuestas.

9. La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas

Más allá de la natural heterogeneidad derivada de las diferentes prioridades políticas de cada Comunidad, esta actividad presenta algunas coincidencias que sintetizaremos.

La *reducción del número de leyes* aprobadas se explica en parte por la reducida actividad de tres de las Comunidades que tradicionalmente se distinguen por su mayor actividad legislativa (Cataluña, País Vasco y Galicia), debido al carácter electoral de 2024 en ellas. La pérdida no se compensa por la recuperación de las cifras habituales en las otras Comunidades tras un 2023 que fue electoral en la mayoría de las mismas.

En cambio, el uso del *decreto-le*y sigue incrementándose, lo que expresa tanto los problemas de estabilidad de las mayorías parlamentarias como el carácter coyuntural y limitado de buena parte de las normas adoptadas. Asistimos a un problemático uso de decretos-ley con un objeto enormemente heterogéneo, así se suma a la figura conocida de la "ley de medidas" el nuevo "decreto-ley de medidas".

Tan sólo el País Vasco ha adoptado leyes que regulan de modo general y sistemático *sectores materiales* completos e importantes: la Ley 1/2024 en materia de transición energética y cambio climático; la Ley 2/2024 sobre infancia y adolescencia; las Leyes 3/2024 de cooperación y solidaridad y 4/2024 sobre derechos de las personas transexuales. Con un carácter más modesto en su ámbito de regulación, podrían sumarse las leyes gallegas 1 y 6, referidas a calidad alimentaria y estadística. La ley 1/2024 de la Comunidad de Madrid, sobre economía circular. La Ley navarra de creación de las áreas de promoción económica y, en un sentido distinto, la Ley 8/2024 de la Comunidad de Castilla y León sobre garantía de los servicios esenciales autonómicos.

En cuanto a los asuntos objeto de regulación destaca la *vivienda*, que ha sido objeto de normas de rango legal y contenido relevante en diez Comunidades (Asturias, Canarias, Cantabria, en este caso con rango reglamentario, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Madrid y Navarra). Hay políticas

autonómicas distintas en estas materias, que trazan una clara línea diferencial entre las normas que impulsan la contención de *precios de alquiler* en las llamadas zonas tensionadas (Cataluña y Navarra), y aquéllas otras que priorizan actuaciones fiscales y urbanísticas que favorezcan la *construcción* de vivienda, ya sea en el mercado o como vivienda protegida, algo que, en muchos casos se hace en estrecha vinculación con el turismo. Más allá del ámbito de la vivienda, Madrid, Cantabria y La Rioja, muy especialmente, han continuado con la adopción de reformas tributarias de reducción impositiva, lo que plantea de nuevo las conocidas cuestiones de competencia fiscal entre comunidades.

También ha sido objeto de diversas normas la *memoria histórica*, con la adopción de leyes derogatorias de las anteriores en este ámbito (Aragón, Cantabria y Comunidad Valenciana) que están pendientes de resolución del TC tras su impugnación por el Estado, con la consiguiente suspensión. Ha habido un debate en torno a iniciativas legislativas en este asunto en que finalmente no se han aprobado en Castilla y León y Baleares, como explican en sus crónicas Juan María Bilbao y María Ballester. Es curiosa nada menos que la aprobación de una Ley en Madrid para someter a aprobación del gobierno autonómico cualquier mención o placa en materia en edificios propios (Ley 8/2024), en el marco del conflicto con el Gobierno del Estado relativo a la Casa de Correos en Madrid. Al respecto, Martín Razquin destaca en la crónica de Navarra la sentencia de su TSJ que confirma que el Gobierno de la Comunidad no es competente para declarar dos sedes policiales, de la Guardia Civil y de la Policía Nacional, como lugares de memoria histórica.

*Otros ámbitos mat*eriales han suscitado la atención de varias CCAA: así los modelos de *gestión sanitaria*, impulsando la colaboración con el sector privado mediante diversas fórmulas, en Andalucía, Asturias, Cantabria, Illes Balears, Castilla y León o Madrid; la *simplificación administrativa* (Andalucía, Asturias y Comunidad Valenciana) y, sobre todo, la supresión de órganos (Comunidad Valenciana o Murcia); la regulación sobre *instalaciones energéticas* de competencia autonómica y su tratamiento urbanístico o fiscal (Aragón, Canarias, Galicia y La Rioja); el régimen de los *VTCs* (Baleares, Canarias y Madrid); las normas en materia de no discriminación e inclusión social, territorial o cultural (Aragón, Asturias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia,; las modificaciones legales sobre documentos de voluntades anticipadas para facilitar su adopción ante los profesionales sanitarios (Cataluña y Castilla y León) o algunos desarrollos específicos en materia de atención a la dependencia.

Por último, algunos aspectos más conocidos, en los que coinciden novedades en diversas Comunidades, merecen una mención: así, los debates derivados de la *legalidad urbanística*, su garantía y la ejecución de las correspondientes decisiones, que ha sido objeto de regulación legal en Illes Balears y de consolidación judicial en Cantabria, tras la ley de 2023; también los últimos desarrollos de las actuaciones de *estabilización de empleados públicos* y de reducción de la interinidad en este ámbito, en Aragón, La Rioja y Navarra, junto con el desarrollo de los procesos de estabilización en buena parte de las Comunidades, y las cuestiones en relación con el euskera que ha despertado en el País Vasco; y, en tercer lugar, el debate sobre la proliferación de *universidades privadas*, con leyes de reconocimiento de las mismas en Andalucía y

Canarias y con el debate general sobre la financiación de las universidades públicas, especialmente intenso en Madrid.

El régimen de las lenguas presenta en 2024 algunas novedades en la legislación de las Comunidades Valenciana y de Illes Balears, en relación especialmente con el acceso al empleo público y con el Decreto Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de normalización del uso del euskera en el Sector Público Vasco, aunque, como expresa Antonio López Castillo, 2024 se configura especialmente como un año de consolidación de las novedades de 2023, que incluyeron la regulación del uso de las lenguas en el Congreso de los Diputados, la STC 85/2023 sobre el euskera en las entidades locales o acuerdos sobre el planteamiento del reconocimiento de las lenguas espalolas cooficiales en la UE; y sobre todo de compás de espera ante los desarrollos pre...) y los previsibles desarrollos de 2025, en el ámbito europeo y, especialmente, con la resiolución por el TC de los recursos contra la ley 8/2022 y el decreto-ley 6/2022, ambos de Cataluña, en materia de régimen lingüistico en la enseñanza, con el trasfondo de las resoluciones del TSJ de Cataluña sobre la concreción porcentual del carácter vehicular del castellano.

No puede cerrarse el examen de 2024 sin considerar de modo expreso dos debates. Primero, el referido a las actuaciones en materia de protección civil de prevención y protección frente a catástrofes, a partir de la tragedia vivida en la Comunidad Valenciana con la DANA, que se ha extendido a la discusión sobre las actuaciones públicas de posterior recuperación. Segundo, el vinculado con las políticas de inmigración, y esencialmente con el debate sobre la distribución de menores inmigrantes no acompañados llegados a las costas canarias. Ambas cuestiones son objeto de especial atención en las valoraciones de las CCAA afectadas y en los dos estudios monográficos de este año.

II.
ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL

Tomás de la Quadra Salcedo Janini
Universidad Autónoma de Madrid

Sumario

1. Introducción. 2. La protección frente a las calamidades públicas en la España preconstitucional. 3. La protección civil en la España constitucional. *3.1. ¿Un error jurisprudencial de partida?: la concepción de la protección civil como especie de la más amplia competencia sobre seguridad pública. 3.2. Algunas cuestiones problemáticas de la jurisprudencia constitucional inicial sobre protección civil. 3.2.1. La amplia interpretación del concepto de seguridad pública y la necesidad de graduarla. 3.2.2. El impedimento de que la protección civil sea una materia asumible estatutariamente si no es mediante la creación de una policía autonómica propia a la que se remite el art. 149.1.29 CE. 3.2.3. La protección civil como una materia que excedería las funciones estrictamente policiales. 3.3. La contradicción de la jurisprudencia constitucional inicial con la realidad normativa: ¿la seguridad pública como especie de la más amplia competencia sobre protección civil? 3.3.1. La protección civil como materia expresamente asumida en los Estatutos de Autonomía. 3.3.2. La protección civil como competencia implícitamente recogida en el resto de Estatutos de Autonomía.* 4. ¿Un nuevo enfoque jurisprudencial?: la concepción de la protección civil como materia competencial específica sobre la que puede incidir la seguridad pública en virtud del principio de subsidiariedad. 5. Un intento de reconstrucción de los fundamentos constitucionales de la distribución de competencias en materia de seguridad pública y protección civil. 6. La adecuación de la norma estatal sobre protección civil a la interpretación propuesta. *6.1. La dirección de las emergencias bajo el estado de alarma. 6.2. La dirección de las emergencias en los supuestos de supraterritorialidad. 6.3. La dirección de las emergencias en los supuestos de subsidiariedad.*

1. Introducción

En los últimos meses se ha abierto en nuestro país un debate sobre la distribución de competencias en materia de protección civil.

Las inundaciones de octubre de 2024, consecuencia de una catástrofe ambiental causada por una gota fría –o, como se denomina más técnicamente ahora, una depresión aislada en niveles altos (DANA)–, causaron 235 muertos, fundamentalmente en la Comunidad Valenciana, y cuantiosos daños materiales y dieron lugar a una importante controversia jurídica y política que aún continua en torno a la gestión de la crisis y la adecuación de nuestro estado autonómico para hacer frente a la misma.

Dicho debate se ha vuelto a producir el 28 de abril de 2025 cuando se desencadenó un gran apagón que supuso la interrupción generalizada del suministro eléctrico en la España peninsular y Portugal afectando a más de 50 millones de personas. En esta ocasión los gobiernos autonómicos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Región de Murcia, Extremadura y Madrid, solicitaron del Gobierno la declaración de emergencia de interés nacional en sus territorios, cosa que el Ministro de Interior hizo asumiendo de esa manera la gestión centralizada de la emergencia.

Como ya ocurriera con la pandemia del Covid-19 en 2020, las situaciones de crisis son propicias para tratar de desacreditar el modelo autonómico vigente en nuestro país desde la Constitución de 1978. Sin embargo, en las próximas páginas se pretende arrojar algo de luz sobre el modelo de distribución de competencias en materia de protección civil, para concluir que la gestión, mejor o peor, de las situaciones de crisis y de las emergencias no es tanto una cuestión de competencias[1] como de competencia[2] de los responsables públicos y técnicos al frente de las mismas.

2. La protección frente a las calamidades públicas en la España preconstitucional

La protección civil fue definida en el art. 1 del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil como "el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión en la guerra y también por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública".

Se diferenciaban así los daños en tiempo de guerra producidos por toda clase de medios de agresión, de los daños en tiempo de paz provocados por elementos naturales o extraordinarios cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública.

Desde un punto de vista competencial este segundo supuesto referido a las calamidades públicas provocados por elementos naturales o extraordinarios nacería históricamente muy apegado al ámbito local. En efecto, como se ha destacado, la competencia municipal para adoptar medidas en situaciones de emergencia (auxilios contra los incendios, las epidemias y otras calamidades) sería una constante en la legislación de régimen local del siglo XIX y se consolida en el Estatuto municipal de 1924, que en su art. 150, por ejemplo, enumera como competencias de los Ayuntamientos los "establecimientos, institutos, prevenciones y servicios de auxilio para casos de incendio, inundación u otras calamidades, y servicios de salvamento en poblaciones costeras o ribereñas"(n.º 20)[3].

---

1. Entendidas como el ámbito legal de atribuciones que corresponden a un determinado nivel territorial.
2. Entendida, de acuerdo con una de las definiciones de la RAE, como "pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado".
3. MENÉNDEZ REXACH (2008: 6).

Igualmente, el art. 101.2 de la Ley de Régimen Local de 1955 en su letra h) se refiere como competencias de los municipios a las de "policía urbana y rural; extinción de incendios, salvamento, defensa pasiva[4], protección de personas y bienes; policía de construcción, fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos públicos".

Ello se trasladaría a la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local cuando recoge en su art. 25.2.f) entre las materias enumeradas como competencias propias municipales las siguientes: "policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios".

A las tradicionales competencias municipales en la relación a la protección frente a las calamidades públicas se superpondrá la competencia estatal que se formaliza, por ejemplo, con la creación de la Dirección General de Protección Civil en 1960 mediante el Decreto 827/1960, de 4 de mayo, y que sustituye a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva que había sido creada por Decreto de 23 de enero de 1941.

3. La protección civil en la España constitucional

En la Constitución de 1978 no se recoge ninguna referencia expresa a la protección civil[5], pero la jurisprudencia constitucional tuvo que abordar tempranamente la cuestión de la distribución de competencias en tal materia. Abordaje que se vería en buena medida condicionado por los propios términos en los que se planteó la cuestión por la parte recurrente en el primer asunto que se suscitó y que fue resuelto por la STC 123/1984, de 18 de diciembre.

3.1. ¿Un error jurisprudencial de partida?: la concepción de la protección civil como especie de la más amplia competencia sobre seguridad pública

Así, en el requerimiento de incompetencia dirigido entonces por el Gobierno central al Consejo de Gobierno del País Vasco, previo a la interposición del conflicto positivo de competencias que daría lugar a la referida STC 123/1984, se consideraba que, según los núms. 4 y 29 del art. 149 de la Constitución, la "protección civil" sería una competencia exclusiva del Estado, por su inserción en el régimen de la defensa nacional y su vinculación con el régimen de la seguridad ciudadana.

En esta línea, en el conflicto finalmente interpuesto, el Abogado del Estado fundamentará su planteamiento ante el TC en que la norma que se cuestionaba –un Decreto del País Vasco que configuraba los llamados Centros de Coordinación Operativa como un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno vasco y proclamaba como finalidad de los mismos la de proteger y ga-

4. Defensa pasiva que se define por la RAE como aquel sistema de seguridad de la población civil contra agresiones exteriores y catástrofes naturales y cuyo concepto tiene su origen legal en un Decreto de 8 de agosto de 1935 mediante el que la República crea el "Comité Nacional para la Defensa Pasiva" de la población civil ante ataques aéreos. Concepto que será recogido finalizada la Guerra Civil en un Decreto de 23 de enero de 1941, por el que se crea la Dirección Nacional de Defensa Pasiva y del Territorio, con el objetivo de proteger a la población y los recursos y riquezas de todo orden contra las posibles agresiones aéreas.

5. La Constitución de 1978 se refiere en el art. 30.4 a que "mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública".

rantizar la seguridad de las personas, sus bienes y derechos[6]–, se situaría en el marco de la seguridad pública, a que se refiere el art. 149.1.29 de la Constitución como competencia exclusiva del Estado.

Para el Abogado del Estado, de acuerdo con dicho art. 149.1.29 CE, el Estado ostentaría la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, de la que sólo se exceptuaría «la creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica». La competencia autonómica en materia de seguridad pública, y consecuentemente en materia de protección civil, se circunscribiría, por tanto, para el Abogado del Estado, al reconocimiento de la existencia de una Policía Autonómica, que supondría la atribución de funciones materiales de protección de personas y bienes, pero sin que ello supusiese la existencia de una competencia autonómica de dirección y coordinación de los servicios de seguridad.

La STC 123/1984, acogerá, en buena medida, la construcción propuesta por el representante del Gobierno central y encuadrará la protección civil dentro de la materia seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE.

Así, en efecto, la STC 123/1984 comenzará subrayando que las bases doctrinales de la «Protección Civil» habrían quedado definidas en una norma preconstitucional, el antes referido Decreto de 29 de febrero de 1968 sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil, cuando señala, afirma la STC 123/1984, que dicha "Protección civil" estaría constituida "por el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública"[7].

Para la STC 123/1984, la normativa preconstitucional vigente sobre Protección Civil contempla una serie de situaciones de emergencia, de extraordinaria heterogeneidad, y busca poner los recursos y los medios humanos y materiales necesarios para evitar o aminorar los daños frente a las calamidades públicas o las catástrofes extraordinarias, que surgen en la vida de una comunidad.

El TC asimismo señala que desde el primer momento en que este tipo de actuaciones de protección civil recibieron su configuración jurídica, se comprendió en ella

6. El Decreto 34/1983, de 8 de marzo, configura los llamados Centros de Coordinación Operativa como un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno vasco (art. 1), con la finalidad de organizar y coordinar la actividad de cualesquiera Organismos o Entidades de naturaleza pública o privada en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos (art. 2). Para el cumplimiento de tal finalidad, se inviste a dichos Centros de competencias administrativas, concebidas de una manera genérica, por la vía de un deber de prestación de colaboración (art. 3) y pormenorizadas con algún detalle en el art. 4 mediante el enunciado de funciones de coordinación, estudio, planificación, información, documentación y otras análogas.

7. Para la STC 123/1984 los servicios de «Protección Civil», inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior.

la existencia de obligaciones y servicios de las corporaciones territoriales existentes dentro del Estado, municipios y provincias[8].

En este punto, cabría destacar tres cuestiones relevantes:

– la STC 123/1984 viene a alterar la definición de la protección civil realizada en la norma preconstitucional a la que se remite, el art. 1 del Decreto de 29 de febrero de 1968, pues en este precepto los daños causados a personas y bienes por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz se diferencian de los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión en tiempos de guerra. Al omitir la referencia a la guerra, la STC 123/1984 ampliaría el ámbito de la protección civil no sólo a los daños causados por los elementos naturales o extraordinarios sino también a los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión.

– la protección civil tendría por objeto sólo una parte de las emergencias, las que por la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública señala la STC 123/1984, lo que supondría que las emergencias "ordinarias" parece que se atenderían por los servicios públicos ordinarios respectivos (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil.

– y que el TC admite la existencia de competencias locales en materia de protección civil[9].

Pero, una vez establecido el significado y alcance de la protección civil, se hacía necesario para la STC 123/1984 determinar cómo era la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA sobre dicha materia.

---

8. Así, la STC 123/1984 subraya como en las «bases doctrinales» del Decreto de 29 de febrero de 1968, en atención a la magnitud de los peligros, daños y siniestros y a su frecuencia, se consideraba necesaria, para evitarlos o aminorarlos, la colaboración de todos los afectados, con la puesta en juego de todos los medios y recursos posibles, para lo cual admitía una condición típicamente municipal y provincial de la función protectora de personas y bienes.

9. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por todas la STC 82/2020, FJ 5, la Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales", sino que ha distribuido todo el poder público entre el Estado, mediante las competencias reservadas en el art. 149 CE, y las CCAA, mediante las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apdos. 1 y 2 del art. 150 CE.

En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias a los entes locales –fundamentalmente municipios y provincias– ni al Estado ni a las CCAA, pues debe ser cada cual en el marco de sus atribuciones el que regule y atribuya las competencias de los entes locales, sin perjuicio del espacio que uno y otras les deben asegurar, en todo caso, en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

De esta manera se ha reflejado en la normativa infraconstitucional cuando, en lo que se refiere a la atribución competencial, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en sus art. 25.2, ha dispuesto, por ejemplo, un listado de materias que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA.

Y es precisamente entre las materias enumeradas en el referido art. 25.2 de la LRBRL donde el apartado f) recoge la competencia municipal en materia de policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. Asimismo, el art. 26 de la LRBRL establece que en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, deberán prestar, en todo caso los servicios de protección civil... prevención y extinción de incendios.

Ante la inexistencia de referencias explícitas a la "protección civil" en el bloque de la constitucionalidad, pues no se recogía referencia alguna a tal concepto ni en la Constitución ni en la mayoría de los primeros Estatutos de Autonomía[10], se plantea el TC la posibilidad de que se tratase de una materia competencia del Estado en virtud de la cláusula residual recogida en el art. 149.3 CE cuando tras disponer que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos", señala que "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado".

Sin embargo, la STC 123/1984 rechazará explícitamente tal posibilidad considerando que no puede extraerse de la ausencia de referencias expresas en el bloque de constitucionalidad a la protección civil, la conclusión de que tal materia no se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni, por tanto, que haya que acudir a la cláusula del art. 149.3 CE, de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía.

Para la STC 123/1984, es claro que las competencias de las CCAA están atribuidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que para que entre en juego la llamada cláusula residual del art. 149.3 CE una materia no ha tenido que ser incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía pudiendo haberlo sido, para lo cual y con independencia de los rótulos o denominaciones explícitos recogidos en estos, es necesario interpretar el contenido y alcance real de tales rótulos o denominaciones.

Así, para la STC 123/1984 con independencia de la ausencia de un rótulo explícito, la protección civil sí debe entenderse incluida en el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Para identificar donde se encuentra contenida la competencia autonómica sobre protección civil en el caso del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la STC 123/1984 comienza por considerar incluida la protección civil dentro de la competencia sobre seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE.

En efecto, para la STC 123/1984 la protección civil –entendida como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública-, ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública al que se refiere el art. 149.1.29 CE, y que debe entenderse, según el Tribunal, como "el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano".

---

10. La excepción la encontramos en la LO 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears que en su art. 12.10 disponía que correspondía a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de "protección civil".

A pesar de que el art. 149.1 CE enumera aparentemente un listado de competencias exclusivas y, en principio excluyentes, del Estado y que, por tanto, no cabría estatutariamente asumir por parte de las CCAA; en relación concretamente con la competencia recogida en el número 29 del art. 149.1 CE sobre seguridad pública, la reserva de la competencia al Estado no se realiza en términos excluyentes, pues en la propia Constitución se reserva la misma al Estado "sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica".

En efecto, el art. 149.1.29 CE que considera como competencia exclusiva del Estado la seguridad pública, dentro de la cual se englobaría , según la STC 123/1984, la protección civil, lo hace sin perjuicio de la creación de policías propias por las CCAA, lo que, recuerda la STC 123/1984, llevaría precisamente a cabo el art. 17 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, cuando dispone que, "corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes".

Por tanto, de acuerdo con la jurisprudencia del TC desarrollada en la STC 123/1984, si la protección civil forma parte de la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE como competencia reservada al Estado, y este precepto permite la creación de policías propias, en el supuesto de una Comunidad Autónoma como la vasca que ha creado su propia Policía en su Estatuto de Autonomía cabrá reconocerle competencias en materia de protección civil.

Junto a lo anterior, la STC 123/1984 igualmente desarrolla un segundo argumento complementario para justificar una eventual competencia autonómica en materia de protección civil, cuando señala que, "al mismo tiempo, en este asunto hay que tener en cuenta el art. 148.1.22 de la Constitución, que faculta a las CCAA para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales «en los términos que establezca una Ley orgánica»"[11]. Afirmación que

11. Los términos no son por tanto los estatutarios sino los que disponga una Ley Orgánica que no es otra que la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cuyo art. 39 se establece que "corresponde a las CCAA, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica".

Como se aprecia entre las funciones de coordinación de las CCAA no se establece nada específico en relación con la protección civil, por lo que difícilmente se puede considerar que el título competencial para la asunción autonómica de competencias en dicha materia pudiera estar en lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE.

supone considerar que, puesto que en la materia pueden llegar a concurrir competencias locales, sobre dichas competencias locales en materia de policía puede llegar a incidir una competencia que, de acuerdo con el art. 148 CE, es asumible por las CCAA como es la referida a la coordinación de dichas policías locales.

Una vez establecido lo anterior, para la STC 123/1984 "resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes", cuya delimitación se fundaría por un lado en la referida asunción estatutaria de la creación de una policía autonómica propia y por otro, en la capacidad del Estado de actuar, en todo caso, en tres supuestos que enuncia el Tribunal:

1. Cuando entra en juego la LO 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio;
2. En los casos en que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma;
3. Cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

La determinación de la envergadura o entidad de una emergencia sirve por tanto a una doble finalidad:

Por un lado, y como señalábamos, la entidad de la emergencia es la que sirve para diferenciar aquellas emergencias extraordinarias, que requieren ser atendidas mediante la competencia en materia de protección civil –y que se definen por la amplitud y gravedad de sus efectos que les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública– y aquellas emergencias ordinarias que pueden ser atendidas mediante los servicios ordinarios (sanitarios, bomberos, etc.), sin activación de los mecanismos de protección civil.

Por otro lado, la entidad de la emergencia es la que sirve para determinar la capacidad del Estado de actuar, en todo caso, y a pesar del eventual reconocimiento estatutario de competencias policiales, pues cuando se trate de alguno de los tres supuestos referidos "el reconocimiento que se ha hecho de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego".

Recapitulando:

La STC 123/1984 define la protección civil como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública.

La STC 123/1984 encuadra dicha protección civil en la materia seguridad pública, entendida como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del

orden ciudadano, sobre la que las CCAA podrán asumir competencias al crear sus propias policías y, en su caso, al coordinar a las policías locales.

No obstante lo anterior, en el supuesto de determinadas calamidades públicas por su grado de intensidad y ámbito territorial, la STC 123/1984 considera que el Estado retiene, en todo caso, la capacidad de actuar[12].

La posterior STC 133/1990, de 19 de julio, en la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil y un conflicto de competencias frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear –ambos interpuestos por el Gobierno Vasco-; ratificará la jurisprudencia sentada en la STC 123/1984 y englobará la protección civil dentro del más amplio concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

Recuerda el TC en la STC 133/1990 cómo en la STC 123/1984, se reconoció la legitimidad de la competencia del País Vasco para organizar los Centros de Coordinación Operativa en cuanto insertados en la órbita de la protección civil. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la Comunidad Autónoma del País Vasco tendría competencia para la elaboración de los correspondientes planes de riesgos y calamidades, y para la dirección de sus propios servicios en el caso de producirse situaciones catastróficas o de emergencia. Ahora bien, esta competencia vasca «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego». Y se sostendrá que esa subordinación competencial se producía en los tres supuestos ya señalados: estados excepcionales, carácter supraterritorial de la emergencia o aquella emergencia con una envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

3.2. Algunas cuestiones problemáticas de la jurisprudencia constitucional inicial sobre protección civil

El encuadre competencial que se realiza por parte de las SSTC 123/1984 y 133/1990 de la protección civil dentro de la materia seguridad pública plantea varias cuestiones problemáticas que hacen que la jurisprudencia constitucional posterior haya tenido que rectificar en alguna medida esa concepción inicial para acabar adecuándose a aquella realidad fáctica y normativa que la contradecía.

3.2.1. La amplia interpretación del concepto de seguridad pública y la necesidad de graduarla

De acuerdo con la STC 104/1989, de 8 de junio, el art. 149.1.29 CE atribuye en exclusiva al Estado –no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución– la competencia en mate-

12. Se trataría de los casos en los que el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de elementos humanos y materiales distintos de los que posee la Comunidad Autónoma; o cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

ria de seguridad pública, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica».

La seguridad pública, entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano abarcaría para la jurisprudencia constitucional "un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar... las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material"[13].

Así, el TC definió la seguridad pública como la actividad dirigida "a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" (STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; seguida en las SSTC 117/1984, de 5 de diciembre, FJ 4, y 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 3), y pareció incluir dentro de ella actuaciones distintas a las que desarrollan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Actuaciones distintas que se encuentran atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional igualmente desde bien temprano subrayó que "no toda seguridad de persona y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución" (STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 2).

Ello propicio que se fuesen perfilando jurisprudencialmente las relaciones de la seguridad pública con otras títulos competenciales igualmente orientados a la protección de personas y bienes y sobre los que existían competencias autonómicas, tanto normativas compartidas como ejecutivas, como son, por ejemplo, aquellos que se refieren a la sanidad (SSTC 33/1982, de 8 de junio[14], FJ 3; 15/1989, de 26 de enero,

13. Y entre ellas se encuentran las facultades ejecutivas en relación con las medidas de seguridad en entidades y establecimientos, públicos y privados, que preven y regulan los preceptos del Real Decreto 1.338/1984 objeto de conflicto en la STC 104/1989.

14. En la que, en principio, se encuadró en el ámbito de la sanidad (sobre la que el Estado retiene las bases ex art. 149.1.16 CE pero las CCAA han asumido el desarrollo y la ejecución), y por tanto competencia de las autoridades autonómicas, la inmovilización de unas partidas de mejillones frescos cuyo consumo podría ser nocivo para la salud.

FJ 3[15]; 54/1990, de 20 de marzo, FJ 3[16]); a la industria (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6[17]); al medio ambiente (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3[18]), o a los "espectáculos públicos" (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10[19]) por citar sólo algunas materias.

Así, para una línea jurisprudencial forma parte de la materia seguridad pública la actividad policial propiamente dicha –esto es, la desempeñada por los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 CE–, que debe diferenciarse de las actividades de lo que se puede denominar como de policía administrativa en ámbitos como el sanitario, el industrial, el medio ambiental o el de espectáculos.

Sin embargo, al mismo tiempo, la jurisprudencia constitucional recalca que la materia de seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE puede llegar a

15. Que vienes a encuadrar el Capitulo Segundo de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, colocado dentro de una rúbrica de «protección de la salud y seguridad» y que tiene por objeto específico la protección de la salud de los ciudadanos en cuanto consumidores y usuarios dentro de la competencia del art. 149.1.16 CE, que otorga al Estado competencia sobre las bases y coordinación de la sanidad excluyéndose así su encuadre en el titulo sobre seguridad pública ex art. 149.1.29 CE.

16. En la que se considera que la competencia de ejecución relativa a la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicótropos que la Circular 14/1985 interpreta que corresponde al Estado, debe entenderse, sin embargo, como reservada a la Junta de Galicia por encuadrarse en la materia sanitaria, sobre la que las CCAA tienen la competencia ejecutiva, y no en la materia sobre seguridad pública ex art. 149.1.29 CE.

17. En la que se considera que los preceptos impugnados que establecen las condiciones que deben cumplir los aparatos que utilizan gas como combustible en orden a preservar la seguridad y, sobre todo, la regulación de los mecanismos de homologación, es decir, de control del cumplimiento de estos requisitos, debe encuadrarse en la competencia en materia de industria y dentro de ella la de seguridad industrial, excluyéndose así su encuadre en el titulo sobre seguridad pública ex art. 149.1.29 CE, pues cuando se habla de medidas que afectan a la fabricación de aparatos que utilizan gas como combustible y a las condiciones que los tipos y los productos deben cumplir "en orden a la seguridad de las personas y los bienes", se está pensando en una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante– en el sector económico que la materia industria configura y que viene disciplinado por unas reglas competenciales propias; y su conexión ulterior e indirecta con razones de sanidad o de seguridad no puede llevar a justificar la muy forzada invocación de los títulos competenciales del Estado para ordenar la sanidad o la seguridad pública (art. 149.1, apartados 16 y 29, C.E.), que sólo en muy excepcionales supuestos de urgencia y necesidad podrían acaso tener relevancia.

18. Que encuadra el Cuerpo de Agentes Rurales de Cataluña en las competencias estatutarias sobre montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña (art. 9.10 EAC), así como pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre (art. 9.17 EAC) excluyendo que se deban encuadrar en la materia seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE, pues se trata de un cuerpo de policía administrativo especial, reorganizado por la Generalidad tras haberle sido transferido el correspondiente servicio por la Administración del Estado, y cuya regulación tiene como fundamento competencial diversos preceptos estatutarios, conclusión que se impone no sólo en atención a las funciones asignadas a este cuerpo, sino a la vista, también, de su integración funcional en la Dirección General de Política Forestal del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad (art. 3 del Decreto 252/1988).

19. En la que se afirmó que "habrían de incardinarse en la materia "espectáculos" las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y bienes "a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante...[e]n suma, la policía de espectáculos se caracterizará por el hecho de que sus medidas o disposiciones permitan el desarrollo ordenado del acontecimiento, según la naturaleza del espectáculo de que se trate, sin necesidad de recurrir a medidas extraordinarias, pues cuando aquéllas puedan resultar insuficientes para garantizarlo será necesario arbitrar medidas de estricta "seguridad pública" (STC 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3).

incluir "todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública", pues en efecto, el TC, no parece descartar que sea la eventual gravedad de los daños la que permita dar entrada, junto a las diversas competencias que denomina ordinarias o de policía administrativa para proteger a personas y bienes (como destacábamos sobre sanidad, industria, medio ambiente o espectáculos públicos), a la competencia sobre seguridad pública (recogida en el art. 149.1.29 CE).

Así, por ejemplo, junto a la intervención administrativa ordinaria relativa a la policía administrativa de espectáculos, propia de las CCAA, el TC ha reconocido la posibilidad de adoptar otras medidas encuadrables en la materia "seguridad pública" respecto de los brotes de violencia que pudieran producirse con ocasión de los encuentros deportivos. Medidas que se justificarían en la posible existencia de contingencias o "situaciones extraordinarias".

Igualmente, en este sentido se pronuncia la STC 33/1982 cuando tras encuadrar en el ámbito de la sanidad –y por tanto en la competencia ejecutiva de las autoridades autonómicas-, la inmovilización de unas partidas de mejillones frescos cuyo consumo podría ser nocivo para la salud, consideró que ello no supondría negar que una crisis sanitaria pueda llegar a amenazar la seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y justificar, en consecuencia, una intervención ejecutiva de las autoridades estatales, en este caso a la Administración periférica del Estado mediante la activación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así, para el TC no cabe excluir la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes, en el caso planteado las autonómicas, para afrontar tales riesgos.

Igualmente es el caso de algunas de las actuaciones que serían en principio típicas de la policía administrativa como es el sometimiento a licencia del ejercicio de determinadas actividades industriales, que se han llegado, sin embargo, a encuadrar jurisprudencialmente en la materia seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Es el caso de la STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 9 a) en donde se considera competencia ejecutiva del Estado la concesión de la licencia de actividad a quienes se dediquen habitual u ocasionalmente a la fabricación, transformación, procesamiento, almacenamiento, distribución, corretaje, transporte o comercialización de sustancias químicas catalogadas. Subraya el Tribunal que la finalidad de la norma recurrida cuando atribuye competencias ejecutivas al Estado es el establecimiento de "las medidas de control sobre las sustancias químicas catalogadas para evitar su desvío a la fabricación ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas" y ello se encuadra en la materia seguridad pública, pues tal y como destaca el Preámbulo de la norma impugnada los graves problemas que para las sociedades modernas supone "el uso indebido de drogas y su tráfico ilícito", hace necesario que se implanten medidas de control sobre aquéllas y también sobre los productos químicos que son necesarios para su fabricación o transformación.

Por tanto, no toda seguridad de persona y bienes, ni toda actuación encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado. Sin embargo, no cabe excluir totalmente la posibilidad de que, en aras de la protección de los ciudadanos, la seguridad pública requiera tomar medidas para atajar riesgos cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes, las autonómicas, para afrontar tales riesgos.

3.2.2. El impedimento de que la protección civil sea una materia asumible estatutariamente si no es mediante la creación de una policía autonómica propia a la que se remite el art. 149.1.29 CE

El hecho de que la protección civil se haya considerado por la jurisprudencia del TC examinada como una submateria de la seguridad pública reconocida al Estado en el art. 149.1.29 CE, y no se haya considerado una materia asumible por el Estado mediante la cláusula residual del art. 149.3 CE, supondría la imposibilidad de que la misma pudiese ser asumida por las CCAA por la vía estatutaria fuera de la vía específica prevista en el propio art. 149.1.29 CE que exige la creación de una policía autonómica en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos y en el marco de lo que disponga una ley orgánica, que no es otra que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

LO 2/1986, que en su art. 38.3.b) establece que las CCAA en cuyos Estatutos esté previsto la creación de Cuerpos de Policía podrán prestar, a través de tales Cuerpos de Policía, y de manera simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otras, "la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil".

Por lo tanto, sería el desarrollo de la correspondiente previsión estatutaria relativa a la posibilidad de creación de una policía autonómica junto con la previsión del art. 38.3 de la LO 2/1986, lo que permitiría a las CCAA, si se aplicase estrictamente la doctrina recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990, ejercer competencias en materia de protección civil una vez creada aquella policía autonómica.

La interpretación del TC sobre el fundamento constitucional de la competencia autonómica sobre protección civil genera así una importante cuestión problemática, pues como ha denunciado la doctrina tales competencias concurrentes únicamente se darían en relación con aquellas CCAA que hubiesen decidido asumir estatutariamente la creación de policías autonómicas[20].

---

20. Como recuerda Fernández Farreres la pretendida situación de concurrencia de competencias sobre protección civil justificada en la existencia de policías propias de las CCAA, en todo caso, no alcanzaría sino a aquellas que, pudiendo constitucionalmente hacerlo, así lo hayan previsto en sus Estatutos de Autonomía, circunstancia que determinaría que la mayoría de las CCAA no dispondrían del título habilitante de esa competencia (pág. 230). En efecto, en el momento en que se dicta la STC 123/1984, las CCAA llamadas de

Así, la única excepción constitucional a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública reconocida en el art. 149.1.29 CE proviene de la existencia de policías autonómicas con lo que habría que concluir que la competencia autonómica en materia de protección civil, submateria de la seguridad pública, solo la tendrían aquellas CCAA que, haciendo uso de la habilitación prevista en el propio art. 149.1.29 CE, efectivamente hubiesen creado estatutaria y legalmente su respectiva policía.

De esta manera lo asume la STC 133/1990 cuando afirma que la competencia vasca nace del Estatuto de Autonomía, y de las normas de éste que inciden sobre la materia de protección civil; señaladamente, y como se hizo notar en la citada STC 123/1984, la prevista en el art. 17 del Estatuto, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia en relación con «el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes» competencia ésta que configura una notable diferencia respecto de otras CCAA que no incluyen en sus Estatutos preceptos de análogo contenido (FJ 8). Precisamente por ello la consideración de la vulneración competencial por parte de la norma estatal de protección civil traería como consecuencia, no la nulidad de los preceptos impugnados (que, dada la diversidad de regímenes competenciales, pudieran ser de aplicación en otras CCAA) sino su inaplicabilidad al País Vasco.

Y así parece asumirse cuando se señala que "[p]or tanto, las CCAA no pueden asumir estatutariamente [en materia de seguridad pública] más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el art. 149.1.29 CE" [STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 8 A)]. Competencias que las CCAA, en su caso, ostentarían con los contenidos funcionales definidos en sus Estatutos y en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

Tal interpretación, tal y como examinaremos en el apartado 3, ha sido desmentida en la práctica por la realidad normativa en virtud de la cual todas las CCAA han acabado asumiendo competencias en materia de protección civil, independientemente de si estatutariamente la creación de sus propias policías.

3.2.3. La protección civil como una materia que excedería las funciones estrictamente policiales

La protección civil, entendida como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública, es una materia que excedería las funciones estrictamente policiales que son a las que se refiere el art. 149.1.29 CE cuando tras reconocer la competencia exclusiva del Estado sobre segu-

---

segundo grado –es decir, las constituidas con arreglo al art. 143 de la Constitución– no ostentan otra competencia en materia de seguridad pública que la de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica» (art. 148.1.22.a de la Constitución) en FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1985: 227).

En el mismo sentido CASINO RUBIO, M. (2015: 70).

ridad pública habilita a las CCAA para asumir competencias en tal materia a través de la creación de su propia policía autonómica.

Así, la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que la "protección civil", requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (STC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 6).

Sin embargo, e igualmente de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, cuando el art. 149.1.29 CE reserva al Estado la competencia sobre seguridad publica sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA, en lo relativo a esta última excepción se referiría únicamente al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal policía autónoma no modifica la titularidad estatal de aquellas otras competencias que no guardan relación alguna con la actividad policial (STC 117/1984, de 5 de diciembre)[21].

Como destaca Fernández Farreres la STC 117/1984 sería un claro ejemplo de "cómo la disponibilidad de una organización policial propia de la Comunidad Autónoma no arrastra tras de sí, ante la ausencia de previsión expresa, la titularidad de una determinada competencia material en relación a la seguridad pública"[22].

Sin embargo, la protección civil tiene un alcance más amplio que la actuación propiamente policial, pues implica la coordinación de diferentes organismos y agentes (autoridades locales, regionales, estatales, fuerzas de seguridad, bomberos, servicios de salud, etc.) para una respuesta eficaz ante las emergencias. Si el titulo autonómico para ejercer competencias en materia de protección civil deriva de la habilitación recogida en el art. 149.1.29 CE para crear su propia policía, por relevantes que sean esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por protección civil.

Para la propia jurisprudencia constitucional la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública (STC 175/1999, FJ 7), y es una parte de la, a su vez, más amplia submateria sobre protección civil, incluida, según la concepción de la jurisprudencia constitucional inicial, en la materia seguridad pública.

Para la jurisprudencia constitucional la competencia autonómica derivada de la creación de la policía de seguridad propia es la única excepción que el art. 149.1.29 CE contempla a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública. La falta de identificación absoluta entre la materia protección civil y el ámbito propio de los servicios policiales tiene consecuencias en el plano de la delimitación de competencias en la materia, de manera que a las CCAA con competencias asumidas sobre la creación de su propia policía les corresponde únicamente la organización de sus

21. En aquella sentencia se ratificó la competencia estatal prevista en el art. 421 de la Ley de Régimen Local de 1955 relativa a la suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público con fundamento en la competencia estatal sobre seguridad pública del art. 149.1.29 CE.

22. FERNÁNDEZ FARRERES (1985:221).

propios servicios policiales y el ejercicio de las funciones o servicios policiales no estatales.

Tal interpretación ha quedado igualmente desmentida por la realidad fáctica y normativa, pues las CCAA vienen ejerciendo competencias sobre protección civil que exceden de las funciones estrictamente policiales.

3.3. La contradicción de la jurisprudencia constitucional inicial con la realidad normativa: ¿la seguridad pública como especie de la más amplia competencia sobre protección civil?

Como ha destacado Fernández Farreres la aproximación del propio legislador estatal a la cuestión competencial sobre la protección civil habría sido inicialmente distinta a la adoptada por la jurisprudencia constitucional recién examinada[23], pues tal y como señalaba la exposición de motivos de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil –aprobada apenas unos días después de dictarse la STC 123/1984, de 18 de diciembre, que fue publicada en el BOE de 11 de enero de 1984– se da, jurídicamente, respecto a la materia protección civil "el supuesto del número 3 del art. 149 de la Constitución. Consecuentemente, la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones públicas".

La exposición de motivos de la Ley 2/1985 sobre protección civil, contradice así, palmariamente, la jurisprudencia constitucional adoptada apenas unos días antes y que había excluido como fundamento constitucional de la competencia sobre protección civil el art. 149.3 CE y había fundamentado las competencias autonómicas sobre aquella en la habilitación expresa recogida en el art. 149.1.29 CE sobre la creación de policías autonómicas.

Ciertamente la exposición de motivos de la Ley 2/1985 tras considerar que la protección civil se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a la Administración civil del Estado ex número 3 del art. 149 de la Constitución, señala que corresponde a las restantes Administraciones públicas, en los términos establecidos en la propia Ley. Lo cual hay que matizar que sólo se produciría si dichas "restantes" Administraciones públicas han asumido competencias en la materia, bien por la vía estatutaria o bien en el caso de los entes locales por la vía de la normativa sobre régimen local (la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local) o normativa sectorial (la propia Ley 2/1985, sobre protección civil).

Tal concepción de la protección civil como una materia de competencia estatal derivada del art. 149.3 CE supondría que es, por tanto, asumible por las CCAA mediante una eventual reforma estatutaria, y así se aceptará en la práctica en las sucesivas reformas estatutarias que incluirán expresamente la protección civil entre las competencias asumidas por las respectivas CCAA. Y ello se aceptará, sin necesidad de activar de hecho o de derecho la previsión del art. 149.1.29 CE de creación de poli-

23. FERNÁNDEZ FARRERES (1985:230).

cías autonómicas por esas mismas CCAA como parecería exigir la jurisprudencia constitucional ya examinada.

Lo anterior no sería óbice para que igualmente se considere que la Constitución ha reconocido al Estado en el art. 149.1.29 CE un título para asumir competencias sobre protección civil en determinadas situaciones en las que la emergencia supere determinados umbrales y hace necesaria una centralización de la gestión.

Tal concepción normativa supone que la protección civil sería una materia autónoma asumible estatutariamente sin necesidad de asumir al tiempo la capacidad de crear una policía autonómica y el título reconocido en el art. 149.1.29 CE es el que habilitaría al Estado, en su caso, para intervenir sobre aquella materia. La protección civil no sería una especie o submateria de la más amplia seguridad pública, sino más bien al contrario, la seguridad pública sería una materia que intersecciona parcialmente con la protección civil.

Dentro de la realidad normativa que va a ser analizada en las siguientes páginas es posible diferenciar en primer término dos supuestos: el supuesto en el que la protección civil es expresamente asumida como materia en los Estatutos de Autonomía (al que se dedicará el apartado 3.1) y el supuesto en el que la protección civil es implícitamente asumida como materia en los Estatutos de Autonomía (al que se dedicará el apartado 3.2).

3.2.1. La protección civil como materia expresamente asumida en los Estatutos de Autonomía

En las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía ha habido CCAA que expresamente han incluido como competencia autonómica la protección civil.

Dentro de este grupo de CCAA habría que diferenciar ente aquellas que lo han hecho sin haber previsto, al tiempo, una competencia autonómica para crear su propia policía [Asturias, que será examinada en la letra A)], de aquellas que, al tiempo que han reconocido una competencia expresa en materia de protección civil, han previsto una competencia autonómica para crear su propia policía (Valencia, Aragón, Canarias, Extremadura, Baleares, Castilla León, Cataluña).

Pero dentro de este segundo grupo habría a su vez que diferenciar entre dos subgrupos: en primer lugar, aquellas CCAA que pese a haber previsto estatutariamente la posibilidad de crear su propia policía autonómica no han desarrollado en la práctica tal posibilidad [se trataría de Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León y que se analizarán en la letra B)], y en segundo lugar, aquellas otras que sí han creado y desarrollado su propia policía autonómica [Cataluña y Canarias que se analizarán en la letra C)].

A) Cabe así destacar en primer lugar aquellas CCAA que han asumido explícitamente mediante la correspondiente reforma estatutaria la competencia en materia de protección civil sin haber previsto estatutariamente, sin embargo, la creación de una policía propia.

Este es el caso de Asturias que en el apartado 11 del art. 12 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 1/1999, de 5 de enero, dispone que "corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre... protección civil".

Con fundamento en la competencia estatutaria autonómica en materia de protección civil han sido elaborados varios decretos autonómicos reguladores de tal materia. El fundamento competencial de dicha normativa autonómica asturiana habría sido, por tanto, el reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de un título específico sobre protección civil y no la asunción de la competencia para establecer una policía propia, como aparentemente se exigiría en las SSTC 123/1984 y 133/1990, pues el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma no habría previsto su creación[24].

B) Cabe destacar un segundo grupo de CCAA que habrían asumido explícitamente también mediante la correspondiente reforma estatutaria la competencia en materia de protección civil y aun estableciendo estatutariamente la posibilidad de crear una policía autonómica propia no habrían desarrollado en la práctica, sin embargo, tal previsión. Se trata de las CCAA de Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León.

i) En el caso de Andalucía, el art. 66 del vigente Estatuto de Autonomía, recogido en la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de protección civil que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública".

Por su parte el art. 65 en su apartado 2 establece que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la legislación estatal, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía".

En Andalucía, no se ha desarrollado este último precepto estatutario que prevé la creación de una "policía autonómica".

---

24. Así, de acuerdo con el apartado 1 del art. 20 del Estatuto de Autonomía corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias únicamente la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales asturianas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. Y de acuerdo con el apartado 2 del art. 20 para el ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica referida en el art. 149.1.29.ª de la Constitución.

Ciertamente, en las SSTC 123/1984 y 133/1990 se había fundado la posibilidad de asumir estatutariamente competencias sobre protección civil adicionalmente en la posibilidad abierta por el art. 148.1.22 CE y que faculta a las CCAA para asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica.

La falta de adopción de una norma de creación de una policía autonómica propia no ha sido, sin embargo, obstáculo para que Andalucía venga ejerciendo la competencia normativa en materia de protección civil.

La norma legal sobre protección civil andaluza es, sin embargo, anterior a la reforma estatutaria de 2007 que atribuye expresamente competencias a Andalucía sobre protección civil, y por ello no se fundó sobre tal atribución estatutaria competencial expresa.

En efecto, de acuerdo con el Preámbulo de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía "el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la atribución a la Comunidad Autónoma de títulos competenciales relacionados con la gestión de emergencias en materias tales como la creación de un Cuerpo de Policía andaluza, art. 14; sanidad, art. 13.21; carreteras, art. 13.10, o medio ambiente, art. 15.7, entre otras".

Sin embargo, el Decreto 197/2024, de 3 de septiembre, por el que se regula el Sistema Local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía al ser posterior a la reforma estatutaria de 2007 sí incluye ya en su preámbulo el nuevo fundamento competencial estatutario cuando recuerda que "el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su art. 66.1 la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia exclusiva en materia de protección civil".

ii) El art. 49.3.14ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, adoptado mediante LO 5/1982, de 1 de julio, dispone, en su redacción vigente dada por la LO 1/2006, de 10 de abril, que la Generalitat tiene competencia exclusiva –sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado–, sobre "[p]rotección civil y seguridad pública". El Estatuto parece diferenciar así entre protección civil y seguridad pública.

Por su parte, el art. 55 del mismo Estatuto de Autonomía dispone que la Generalitat, mediante una Ley de Les Corts, creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del propio Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el art. 149.1.29.ª de la CE[25]. Entre las funciones que se atribuyen estatutariamente a la futura Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana estaría "la protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública".

En el caso de la Comunidad Valenciana tampoco se ha llegado finalmente a adoptar la Ley de Les Corts de creación de un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana a la que se refiere el art. 55 del Estatuto.

La falta de adopción de una Ley de Les Corts de creación de una Policía Autónoma propia no ha sido, sin embargo, obstáculo para que la Comunidad Valenciana haya ejercido la competencia normativa en materia de protección civil.

25. La previsión de creación de un cuerpo de Policía Autónoma de la Comunidad Valenciana ya se encontraba recogida en el art. 36 del Estatuto original de la Comunidad del año 1982.

Así, en efecto, con fundamento en la competencia recogida en el art. 49.3.14 del Estatuto de Autonomía sobre protección civil, se dictó la norma autonómica en la materia, la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, que en su preámbulo tras citar el referido art. 49.3.14 del Estatuto afirma que la norma legal se dicta desde el respeto a la competencia del Estado en la materia, pues se excluye expresamente de su ámbito de aplicación las emergencias declaradas de interés nacional.

Ninguna referencia hay en la normativa autonómica valenciana sobre protección civil a la previsión recogida en el art 55 del Estatuto sobre creación de su propia Policía, previsión que es, de acuerdo con la jurisprudencia recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990, la que legitimaría primariamente la asunción competencial cuando la misma se desarrollase.

iii) En parecidos términos ha asumido competencias sobre protección civil la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo art. 71.57 del vigente Estatuto de Autonomía, adoptado mediante LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación, la coordinación y la ejecución de medidas relativas a emergencias y seguridad civil ante incendios, catástrofes naturales, accidentes y otras situaciones de necesidad".

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía "en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los arts. 140 y 149.1 de la Constitución".

Por su parte, el art. 76 del Estatuto de Autonomía de Aragón ha previsto que "la Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente", previsión que no se ha desarrollado nunca.

Es por ello por lo que la normativa de Aragón, entre la que destaca la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón, se ha fundado, tal y como destaca su preámbulo, en lo dispuesto en el referido art. 71.57 del Estatuto de Autonomía, cuando atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de protección civil.

De nuevo no encontramos ninguna referencia en la normativa autonómica de protección civil a la competencia estatutaria sobre la creación de una policía autonómica que debería ser el fundamento primario del ejercicio competencial autonómico en materia de protección civil según la jurisprudencia constitucional recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990.

iv) De acuerdo con el art. 9.42 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, en la redacción dada por la LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la "Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre... [p]rotección civil y emergencias".

Por su parte la Disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de seguridad pública, la creación de un cuerpo de policía autonómica propia o la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, en ambos casos en los términos previstos en la legislación estatal...".

La disposición relativa a la creación de un cuerpo de policía autonómico no se ha desarrollado por lo que la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura se ha fundado según su exposición de motivos en el hecho de que "la LO 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura en su art. 9.1 sobre competencias exclusivas, en el punto 42 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de «protección civil y emergencias»" sin que tampoco se haga referencia alguna al título que permite a la Comunidad Autónoma la creación de una policía propia.

v) En el caso de Baleares el nuevo art. 31 del Estatuto de Autonomía, recogido en la vigente LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, establece que "en el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el desarrollo legislativo y la ejecución de... [la] protección civil. Emergencias".

Por su parte, Art. 33 dispone que "1.es competencia de las Illes Balears la creación y la organización de un cuerpo de policía propio en el marco de la legislación estatal. En los mismos términos, corresponde a la Comunidad Autónoma el mando de la policía de las Illes Balears que llevará a cabo sus funciones bajo la directa dependencia de las instituciones de las Illes Balears. 2. Las funciones de la policía de las Illes Balears se fijan en su ley de creación de acuerdo con la legislación estatal".

Pero de nuevo, no se ha llegado a crear dicha policía autonómica.

La normativa balear sobre protección civil, anterior a la reforma estatutaria de 2007 que atribuye competencias a Baleares sobre protección civil, se fundaba en el hecho de que, según el preámbulo de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears, "la competencia de las CCAA en materia de protección civil sólo queda subordinada a la del Estado en los casos en que el interés general pueda estar en juego, y esto se produce, según establece el art. 1.2 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, en los supuestos de estados de alarma, excepción y sitio, de una parte, y cuando la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial (más de una comunidad autónoma afectada) o sean de tal magnitud que requieran una dirección de carácter nacional. Es obvio, por tanto, que la comunidad autónoma de las Illes Balears tiene competencias en materia de protección civil...".

Dejando a un lado, el hecho de que hasta la reforma estatutaria de 2007 no se haya introducido un título competencial específico sobre protección civil, lo cierto es que con anterioridad se legisló sobre protección civil, pero no se intentó fundar la competencia autonómica en título estatutario alguno como exigía la doctrina recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990.

vi) En el caso de Castilla y León, el art. 71.16 del vigente Estatuto de Autonomía, recogido en la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, dispone que "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en [materias de] protección civil, incluyendo en todo caso la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la coordinación y formación de los servicios de protección civil, entre ellos los de prevención y extinción de incendios".

Por su parte el apartado 3 del art. 72 del Estatuto dispone que "la Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León, que ejercerá las funciones que dicha ley establezca y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado previstas en la Ley Orgánica reguladora de éstos."

Nuevamente esta última disposición estatutaria no se ha desarrollado y de nuevo la normativa autonómica sobre protección civil, que se recoge en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León –y es anterior a la reforma estatutaria de noviembre de 2007, en la que atribuye se expresamente competencias a Castilla y León sobre protección civil–, se fundaba, según su Preámbulo, en que "el hecho de que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León no utilicen específicamente el término «protección civil» al enumerar las materias competenciales, no determina que dicha materia no se encuentre incluida en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Como ha señalado el TC en sus sentencias 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio, la materia de protección civil ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, toda vez que el art. 148.1.22 del mismo Texto Legal faculta a las CCAA para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales.

Asimismo, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado, –a las que responde la legislación básica estatal en materia de protección civil–, se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar".

En este caso parece fundarse la competencia autonómica sobre protección civil en la competencia estatutaria sobre vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma y sobre la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales a la que también se refiere el art. 148.1.22 CE.

Sin embargo, las STCC 123/1984 y 133/1990 se referían fundamentalmente como sostén de las competencias autonómicas en materia de protección civil a la habilitación competencial prevista en el art. 149.1.29 sobre creación de una policía autonómica.

El Decreto 4/2019, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL), es posterior a la reforma estatutaria

de 2007 y por ello en su preámbulo sí se establece que el contenido del decreto "se dicta al amparo de la competencia de la Comunidad de Castilla y León de desarrollo normativo y de ejecución en materia de protección civil, de acuerdo con el art. 71.1.16.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en lo dispuesto en la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León".

Todas las CCAA incluidas en este apartado B) –Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León–, no han desarrollado, por tanto, la previsión estatutaria que les permitiría la creación de una policía autonómica propia y, por tanto, no les es de aplicación lo dispuesto en el art. 38.3.b) de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la que se remite el art. 149.1.29 CE, y que establece que las CCAA en cuyos Estatutos esté previsto la creación de Cuerpos de Policía podrán prestar, *a través de tales Cuerpos de Policía*, y de manera simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre otras, la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en la referida Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se ha previsto en su art. 37.2[26] la posibilidad de que las CCAA en cuyos Estatutos esté previsto la creación de Cuerpos de Policía autonómicos, pero no hagan uso de tal posibilidad, puedan, pese a ello, ejercer las funciones enunciadas en el art. 148.1.22 CE [que se refiere tanto a la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones como a la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales], de conformidad con los arts. 39 y 47 de la propia Ley.

Así, en relación con la coordinación de la actuación de las Policías Locales, el art. 39 de la LO 2/1986 dispone que corresponde a las CCAA, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local. b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones. c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar. d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Como se aprecia la competencia para coordinar los distintos Cuerpos de Policías Locales que ha quedado desarrollada en el referido art. 39 de la LO 2/1986 nada

26. De acuerdo con dicho precepto "Las CCAA que no hicieran uso de la posibilidad prevista en el apartado anterior podrán ejercer las funciones enunciadas en el art. 148.1.22 de la Constitución, de conformidad con los arts. 39 y 47 de esta Ley".

tiene que ver con la coordinación por parte de la Comunidad Autónoma de tales cuerpos en los supuestos en los que concurra una emergencia de protección civil.

Por su parte el art. 47 de la LO 2/1986 dispone que las CCAA que no hicieran uso de la posibilidad de crear su propia policía podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía que dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.

Así se ha hecho en el caso de muchas de ellas y con fundamento en las previsiones establecidas en los arts. 37.2 y 47 de la LO 2/1986, se han constituido unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las CCAA de Andalucía, Aragón, Galicia y Valencia, con dependencia funcional de la consejería correspondiente y orgánica del Ministerio del Interior[27].

Sin embargo, estas unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las CCAA no tienen encomendada función alguna en relación con la protección civil, pues tienen como función específica, la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere a la eventual competencia autonómica para coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, ello se ha establecido mediante el ejercicio de las estrictas funciones enumeradas en el art. 39 de la LO 2/1986 y que tampoco tienen nada que ver con la protección civil.

Para ejercer en la práctica la competencia en materia de protección civil, las CCAA de Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura, Baleares, y Castilla León, no han necesitado desarrollar, por tanto, la previsión estatutaria que les permite la creación de una policía autonómica propia, a la que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38.3.b) de la Ley 2/1986 –norma a la que se remite el art. 149.1.29 CE–, le correspondería "la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil".

Estas CCAA ejercen en la práctica competencias sobre protección civil con fundamento en la asunción estatutaria sobre tal materia y sin seguir por tanto la jurisprudencia constitucional en este punto que derivaba el ejercicio competencial sobre tal materia de la habilitación que se establece en el art. 149.1.29 CE sobre la creación de una policía autonómica propia (SSTC 123/1984 y 133/1990).

C) Cabe destacar un tercer grupo de CCAA que habrían asumido explícitamente mediante la correspondiente reforma estatutaria la competencia en materia de pro-

27. Igualmente, en el caso de Asturias, pero ello en virtud de la previsión recogida en el art. 37.3. LOFCS cuando dispone que "las CCAA cuyos estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado".

tección civil y habrían desarrollado, asimismo, la previsión que les permite la creación de su propia policía autonómica. Se trata de las CCAA de Cataluña y Canarias.

i) En el caso de Cataluña el nuevo art. 132 de su Estatuto de Autonomía, recogido en la vigente LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dispone que "corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública".

Por su parte el art. 164.1 del Estatut establece que "corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal: a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales. b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra"[28].

Esta última previsión, ya recogida en el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, habría sido desarrollada por la Ley 19/1983, de 14 de julio, por la que se crea la Policía Autonómica de la Generalidad de Cataluña.

Es precisamente a este último precepto al que se refiere la norma de protección civil catalana, la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, que en su preámbulo señala que "la protección civil... es una materia que no figura como título competencial ni en la CE ni en el Estatuto de Autonomía de Cataluña... El TC ha subsanado el vacío competencial integrando la protección civil como una vertiente de la seguridad pública, materia sobre la que se dan competencias concurrentes entre las distintas Administraciones públicas. Con respecto a ello cabe señalar que la Generalidad tiene competencias en materia de seguridad pública y, por lo tanto, en la vertiente de protección civil. Esta competencia de seguridad pública es ejercida mediante la Policía de la Generalidad, creada en el marco de lo dispuesto en el art. 13.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Y prosigue subrayando que "según el Estatuto, corresponde a la Policía de la Generalidad la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, funciones que le son reconocidas en el art. 1 de la citada Ley Orgánica y en el art.3 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra. Dichas competencias están estrechamente relacionadas con la protección civil, dado que esta materia tiene como finalidad principal, entre otras, la protección de personas y bienes en el supuesto de calamidad pública"[29].

---

28. Esta posibilidad ya se recogía en el art. 13.1 de la LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

29. No obstante lo anterior la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña igualmente señala en su Preámbulo que "las competencias de la Generalidad en materia de protección civil también se fundan en el art. 13.2.b) y 3 del Estatuto, en la medida que atribuyen a la Generalidad competencias para

Se trata, como vemos, de una fundamentación estrictamente basada en la jurisprudencia constitucional recogida en las SSTC 123/1984 y 133/1990.

ii) En el caso de Canarias el nuevo art. 149.1 de su Estatuto de Autonomía, recogido en la vigente LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública".

Por su parte el art. 148 del mismo Estatuto establece que "1. corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el establecimiento de políticas de seguridad públicas y de protección de personas y bienes en los términos previstos en el art. 149.1.29.a de la Constitución. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Canaria que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.29.ª de la Constitución, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia del Gobierno de Canarias"[30].

Esta última previsión, ya recogida en el art. 30.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982, habría sido desarrollada por la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

Que la policía propia no se crease hasta 2008 no fue óbice para que la normativa canaria de protección civil se fundamentase, con anterioridad, en que –según se afirma en el preámbulo de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias–, "en el ámbito de las emergencias, la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencias concurrentes, según sentencias del TC 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, con la Administración del Estado en materia de protección civil".

Actualmente se encuentra en discusión la elaboración de una nueva Ley de Protección Civil autonómica con fundamento, esta vez, en el nuevo art 149 del Estatuto de Autonomía de 2018.

---

la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalidad y la coordinación de las policías locales.

Aparte de estos títulos competenciales que habilitan a la Generalidad en materia de protección civil, existen otros títulos competenciales otorgados por el Estatuto con incidencia en la materia de protección civil, como los de sanidad, servicios sociales, carreteras, industria y medio ambiente, entre otros".

30. Esta posibilidad ya se recogía en el art. 30.2 de la LO 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

3.3.2. La protección civil como competencia implícitamente recogida en el resto de Estatutos de Autonomía

Hay un amplio grupo de CCAA que no han llegado a asumir en las sucesivas reformas de sus Estatutos de Autonomía competencias explícitas en materia de protección civil. Pero dentro de ellas habría que diferenciar entre aquellas que tampoco han establecido estatutariamente la posibilidad de creación de su propia policía autonómica[31] [se trata de las CCAA de Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, Murcia o La Rioja que se analizarán en la letra A)],); de aquellas otras que sí han previsto y desarrollado una previsión estatutaria de creación de su propia Policía autonómica [se trata del País Vasco y Navarra que se analizarán en la letra B)].

Finalmente quedaría por examinar el caso de Galicia que no ha previsto expresamente en el Estatuto de Autonomía una competencia en materia de protección civil, pero sí ha establecido una previsión de creación de su propia policía, aunque no la ha desarrollado [que se examinará en la letra C)].

A) En el caso de las CCAA de Cantabria, Madrid, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja sus Parlamentos o Consejos de Gobierno han aprobado normas de protección civil con un fundamento competencial cuando menos discutible[32].

i) En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en el Preámbulo de su norma autonómica en materia de protección civil, la Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, se recuerda que "la LO 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Cantabria, no recogió de manera inequívoca un título competencial referido a la protección civil y emergencias acaecidas en la Comunidad Autónoma de Cantabria". Y señala que "sería la Ley de Cantabria 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria, la que viniese a llenar tal vacío normativo, estableciendo por vez primera la regulación de los derechos y deberes de los

31. En la mayoría de los casos en los Estatutos de autonomía se asumen las competencias sobre la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de sus policías locales, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales. Y, en algunos supuestos, se establece que, para el ejercicio de la competencia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica aludida en el n.º 29 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución.

Tal es el caso del art. 35 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, del art. 8. Uno. 36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, del art. 10. Uno. 21. del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, del art. 39.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha.

32. Así, la fundamentación se recoge, por ejemplo, por DOMINGUEZ MARTÍN, M. (2013) que ha señalado que "ha de tenerse en cuenta que no toda la protección civil es "seguridad pública" del art. 149.1.29 CE, sino sólo cuando se actúa frente a una catástrofe o calamidad pública que pueda hacer peligrar masivamente la vida de las personas. La protección civil afecta a otros títulos constitucionales de carácter sectorial: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; medio ambiente; sanidad e higiene; policía; montes y aprovechamientos forestales; obras públicas; aprovechamientos hidráulicos; etc".

Sin embargo, consideramos que ello parte de un entendimiento equivocado de lo afirmado por la jurisprudencia constitucional que siempre habría relacionado dichas competencias sectoriales con la competencia autonómica sobre el régimen de la Policía propia no bastando, a nuestro juicio, aquellas otras para justificar una asunción competencial sobre protección civil.

ciudadanos y la estructura organizativa de los diferentes órganos administrativos y servicios intervinientes en la materia".

La norma autonómica cántabra nace así sin un fundamento competencial en el bloque de constitucionalidad, y se viene a justificar en la existencia de lo que denomina "un vacío normativo".

Aun sin un fundamento competencial claro, hay al menos un intento de justificarlo en el Estatuto de Autonomía en las normas de protección civil de las CCAA de Madrid, Castilla La Mancha, Murcia o La Rioja que se refieren a la existencia de competencia estatutaria sobre materias que, según afirman, guardan alguna relación con la seguridad pública. Ciertamente a tal fundamentación de la competencia autonómica sobre protección civil podría haber dado pie la propia jurisprudencia constitucional recogida en la STC 133/1990, pues al mismo tiempo que consideró que la competencia vasca nacía del reconocimiento estatutario de la competencia en relación con «el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes», consideró que a ello había que añadir que tal competencia sobre la creación de su propia policía ha de relacionarse con la relativa a materias en que pueden producirse actuaciones de protección civil, como la Sanidad (art. 18 E.A.P.V.), carreteras (art. 10.34 E.A.P.V.) o montes y bosques (art. 10.7 E.A.P.V.) (STC 133/1990, FJ 8). Sin embargo, dichos títulos competenciales se añadían al título referido a la creación de su propia policía pero no sustituían a este último como fundamento constitucional de la competencia autonómica en materia de protección civil, pues como ya se ha examinado la jurisprudencia constitucional inicial consideraba a ésta como una submateria de la competencia sobre seguridad pública que el art. 149.1.29 CE reservaba al Estado.

ii) Así, por ejemplo, en el caso del preámbulo de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, se señala que "ni la CE, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. No obstante, el TC, en diversos pronunciamientos (Sentencias 123/1984 y 133/1990) encuadra la protección civil en la competencia sobre seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia estatutaria sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones, o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques, entre otras".

El preámbulo de la norma autonómica realiza así una interpretación ampliatoria de la jurisprudencia constitucional, pues considera que la competencia autonómica en materia de protección civil no se derivaría únicamente del reconocimiento de la capacidad autonómica de crear su propia policía como dispone el art. 149.1.29 CE y considera que en dicha jurisprudencia constitucional "las competencias en materia de protección civil se derivan de materias competenciales conexas en las que pueden producirse actuaciones relacionadas con aquella, tal y como sucede en los títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid" sobre el régimen de montes y aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sanidad e higiene, protección del medio ambiente, de la contaminación y de los vertidos en el

ámbito territorial de la Comunidad, protección de los ecosistemas en los que se desarrolla la pesca, acuicultura y caza, así como de los espacios naturales protegidos.

iii) En el caso de Castilla La Mancha el preámbulo del Decreto 36/2013, de 4 de julio, por el que se regula la planificación de emergencias en Castilla-La Mancha y se aprueba la revisión del Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha, señala que "aun cuando el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no hace mención expresa de la protección civil dentro del catálogo de competencias de la Comunidad Autónoma, tal circunstancia no es obstáculo para afirmar la existencia de dicha competencia conforme a las previsiones contenidas en la [precitada] Ley de Protección Civil [se refiere a la entonces vigente Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil], así como en diversas habilitaciones competenciales contenidas en el Estatuto de Autonomía referidas a materias vinculadas con la protección civil, destacando, entre otras, las competencias exclusivas en materia vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, art. 31.1.32ª, y en materia de carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la región, art. 31.1.4ª, o las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, art. 32.2, sanidad e higiene, art. 32.3, y protección del medio ambiente y de los ecosistemas, art. 32.7".

iv) Igualmente, en el preámbulo de la Ley 3/2023, de 5 de abril, de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia se recuerda que "la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el TC, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de su propia protección civil en virtud de títulos competenciales como la vigilancia y custodia de los edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma, asistencia social, espectáculos públicos, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos y servicios forestales, sanidad, higiene y ordenación farmacéutica, carreteras y obras públicas, ordenación del territorio, urbanismo, industria, salvamento marítimo, etcétera".

v) Lo mismo ocurre en la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja en cuyo preámbulo se señala que ni la CE, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias... No obstante, la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el TC, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de la protección civil de la propia Comunidad Autónoma en virtud de títulos competenciales exclusivos como la vigilancia y protección de edificios e instalaciones propias y coordinación de policías locales (art. 8. uno.36), espectáculos (art. 8.uno.29), agricultura (art. 8.uno.19), ferrocarriles, carreteras y caminos de su ámbito territorial, así como el transporte por esos medios, por cable y por tubería (art. 8.uno.15), obras públicas (art. 8.uno.14), industria (art. 8.

uno.11), protección del medio ambiente (art. 9.1), sanidad e higiene (art. 9.5) y montes (art. 9.11). Todos esos preceptos estatuarios proporcionan en su conjunto auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas".

Además, según el Preámbulo de la referida Ley 1/2011, de 7 de febrero, de protección civil y atención de emergencias de La Rioja, "los poderes públicos riojanos tienen el deber de velar por la efectividad de los derechos fundamentales, entre los cuales adquiere aquí relevancia el más primario, el derecho a la vida y a la integridad física, removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud. Una de las manifestaciones más palmarias de puesta en peligro de tales bienes jurídicos proviene de eventos de origen natural, tecnológico o humano, tales como catástrofes, calamidades u otros accidentes que pueden llegar a registrar consecuencias graves".

Es posible concluir que en el caso de las CCAA examinadas en el presente apartado A) se invoca en la normativa autonómica en materia de protección civil la asunción autonómica de la competencia en la materia sin tener un título expreso estatutario sobre aquella y sin haber asumido estatutariamente la competencia para la creación de una policía propia. En la mayoría de los casos la competencia se deduce del hecho de haber asumido estatutariamente competencias en materias como la protección del medio ambiente, los montes o la sanidad, desconociendo así en buena medida la jurisprudencia constitucional recogida en las tantas veces referidas SSTC 123/1984 y 133/1990.

B) En el caso del País Vasco y Navarra tampoco encontramos un reconocimiento explícito estatutario de la competencia en materia de protección civil, pero si se han desarrollado aquellos preceptos estatutarios que reconocen la creación de una policía autonómica propia.

i) Recordemos que la STC 123/1984 reconoció al País Vasco competencias sobre protección civil con fundamento en que si bien la protección civil forma parte de la seguridad pública a la que se refiere el art. 149.1.29 CE como competencia reservada al Estado, este precepto constitucional permite la creación de policías propias, lo que, en el caso del País Vasco, que efectivamente ha creado su propia Policía, supone reconocerle competencias en materia de protección civil.

Así en efecto, el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, dispone que «corresponderá a las instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes». La capacidad de que el País Vasco asuma competencias en materia de protección civil con fundamento en la creación de su propia Policía aparece corroborada, según afirma la propia STC 123/1984, por el Real Decreto de 22 de diciembre de 1980, relativo a los Cuerpos de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en el que se les reconoció, en el ámbito del art. 17 del Estatuto de Autonomía, actividades en el seno de la seguridad pública, destacando entre ellas (cfr. art. 46) la de participar en la ejecución de los planes de protección civil y cooperar y prestar auxilio en los casos de calamidades públicas y desgracias, colaborando con las instituciones y organismos de asistencia pública (FJ 3).

Posteriormente, la norma general de protección civil del País Vasco, la Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias, establecía como fundamento competencial de la misma el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que, como señala su Preámbulo, "encomienda a las instituciones comunes vascas la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, mandato que debe ser relacionado con el deber impuesto a los poderes públicos de velar por la efectividad de los derechos fundamentales, entre los cuales adquiere aquí relevancia el más primario, el derecho a la vida y a la integridad física, removiendo los obstáculos que dificulten su plenitud. Una de las manifestaciones más palmarias de puesta en peligro de tales bienes jurídicos proviene de eventos de origen natural o humano tales como catástrofes, calamidades u otros accidentes graves".

ii) En el caso de la Comunidad Foral de Navarra tampoco hay una específica atribución competencial en materia de protección civil en la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Pero si hay una previsión relativa a la existencia de una Policía Foral en el art. 51 de su norma institucional básica[33].

Recuerda el preámbulo de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra que "ni la CE, ni la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias", sin embargo para el legislador navarro "los títulos competenciales de la Comunidad Foral de Navarra para la promulgación de esta Ley Foral derivan de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que reconoce y atribuye múltiples competencias en materias ligadas a la protección civil. En concreto, debe destacarse la competencia estatutaria sobre la seguridad pública derivada del art. 51, así como la competencia exclusiva sobre obras públicas y espectáculos del art. 44, o la competencia exclusiva que en virtud de su régimen foral le corresponde sobre ferrocarriles, carreteras, tráfico y circulación, espacios naturales protegidos y montes de los arts. 49 y 50 y, finalmente, las competencias sobre sanidad, industria, medio ambiente y ecología de los arts. 53, 56 y 57, respectivamente, que proporcionan auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas".

Así, junto al título recogido en el art. 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, sobre creación de una policía propia, la normativa específica navarra sobre protección civil cita como fundamento de la

33. Art. 51. Uno. Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las Policía Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles. Dos. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica. A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación.

misma toda una serie de títulos competenciales conexos. No obstante lo cual, y con fundamento en la doctrina recogida en la STC 123/1984, el desarrollo de una Policía Foral propia en Navarra es título bastante para permitir la asunción de competencias en materia de protección civil en los términos de lo que disponga la Ley Orgánica a la que se remite el art. 149.1.29 CE.

Precisamente la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su Disposición Adicional Tercera se refiere específicamente a la Policía Foral de Navarra y dispone que será de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, entre otros, el art. 38 de la propia Ley estatal, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra. Art. 38 que recordemos que en su apartado 3.b) dispone que los cuerpos de policía autonómica que se creen podrán ejercer, a través de dichos Cuerpos de Policía, la función de "prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil".

C) La Comunidad Autónoma de Galicia no ha previsto expresamente en su Estatuto de Autonomía una competencia en materia de protección civil, pero sí ha establecido una previsión de creación de su propia policía, aunque no la ha desarrollado.

Así, en efecto, el art. 27.25 de la LO 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, establece como competencia autonómica "la creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 CE". Galicia actualmente no tiene una policía autonómica propia, pues no ha desarrollado la referida previsión estatutaria.

Recordemos que el art. 47 de la LO 2/1986 establece que las CCAA que no hagan uso de la posibilidad prevista en su Estatuto de crear Policías propias podrán solicitar al Gobierno de la nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en su art. 38.1, la adscripción de Unidades de la Policía Nacional. Ello es lo que ha hecho Galicia, a la que por Orden del Ministerio del Interior, del 19 de junio de 1991 se le adscribió una Unidad de la Policía Nacional, pero estas unidades adscritas únicamente pueden desarrollar las funciones a las que se refiere el apartado 1 del art. 38 de la Ley 2/1986[34] entre las cuales no está ninguna referida a la protección civil, que se recoge en el apartado 3 del art. 38 para aquellas CCAA que sí hayan hecho uso de la posibilidad prevista en su Estatuto de crear Policías propias.

El preámbulo de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia, se dicta sin hacer referencia alguna al título estatutario que la justificaría cuando dispone

---

34. Que recoge las funciones de:

"a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma".

de forma genérica que "los poderes públicos tienen confiada la protección civil, entendida como la actuación preventiva y, en su caso, paliativa de lucha contra los riesgos de toda clase".

Una vez examinada la realidad normativa recogida en los Estatutos de Autonomía y en las normas autonómicas sobre protección civil es posible concluir que la misma, en buena medida, entra en directa contradicción con la interpretación del fundamento constitucional de la distribución de competencias en la materia realizada por el TC en las SSTC 123/1984 y 133/1990[35].

4. ¿Un nuevo enfoque jurisprudencial?: la concepción de la protección civil como materia competencial específica sobre la que puede incidir la seguridad pública en virtud del principio de subsidiariedad

Las últimas reformas estatutarias acometidas al comienzo del nuevo siglo habrían puesto en evidencia la incompatibilidad de la realidad normativa con la jurisprudencia constitucional, lo que podría quizás explicar que se haya finalmente producido un relevante cambio jurisprudencial que parece haber llevado al TC a considerar la protección civil como una materia competencial autónoma, por diferenciarse, en principio, de la seguridad pública, asumible por las CCAA pero sobre la que no se descarta que pueda incidir la seguridad pública reservada al Estado.

La jurisprudencia constitucional pareció ir modulándose con el transcurso del tiempo y en la STC 31/2010, de 28 de junio ya no se vinculará expresamente el reconocimiento estatutario de la competencia en materia de protección civil con aquellos otros preceptos estatutarios que disponían la creación de una policía autonómica propia.

En efecto, en la STC 31/2010, de 28 de junio, (FJ 78), se señala en relación con la constitucionalidad del art. 132 EAC, sobre "Emergencias y protección civil" –y en cuyo apartado 1 se asigna a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil–, que "en la materia específica de protección civil se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1.29) y de las CCAA que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales, por lo que las CCAA pueden asumir competencias en esta materia, aunque estén subordinadas a "las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego" .

Ciertamente parece que la referencia a "en virtud de habilitaciones constitucionales" seguiría remitiéndose a la habilitación establecida en el art. 149.1.29 CE en relación con la creación de una policía autonómica propia, pero ello no se explicita en la STC 31/2020.

35. Dejando a un lado los supuestos del País Vasco, Navarra y Cataluña, que habrían asumido y desarrollado su competencia en materia de policía autonómica propia, en el resto de los supuestos no se respetaría la jurisprudencia constitucional que funda el título autonómico sobre protección civil en la habilitación que establece el art. 149.1.29 CE.

La necesidad de vincular las competencias autonómicas sobre protección civil a la específica habilitación para crear su propia policía autonómica que se recoge en el art. 149.1.29 CE parece desaparecer ya definitivamente en la STC 87/2016, de 28 de abril, en la que se considerará explícitamente que la materia protección civil es asumible por las CCAA en virtud de lo dispuesto en el art. 149.3 CE.

En efecto, en la STC 87/2016 se resuelve un conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Orden HAP/196/2015, de 21 de enero, por la que se aprueban unas bases reguladoras de subvenciones para la ejecución de obras de reparación de infraestructuras de titularidad municipal consecuencia de catástrofes naturales.

Tras recordar que la Constitución no expresa referencia alguna a la protección civil en sus arts. 148 y 149 CE, la STC 87/2016 señala: "por lo que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, con apoyo en lo que establece el primer inciso del art. 149.3 CE, ha atribuido a la Generalitat la competencia exclusiva sobre protección civil".

Recordemos que el primer inciso del art. 149.3 CE dispone que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos", lo que supone considerar que la protección civil no se encontraría subsumida en la competencia expresamente atribuida al Estado en el art. 149.1.29 CE sobre seguridad pública y por tanto supone admitir la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía asuman la competencia en materia de protección civil sin tener que acudir necesariamente a la habilitación expresa del art. 149.1.29 CE sino a la habilitación general del primer inciso del art. 149.3 CE.

Que las CCAA puedan asumir competencias en materia de protección civil en virtud del art. 149.3, no es óbice para que la STC 87/2016 reconozca que la eventual competencia estatal sobre protección civil deriva del reconocimiento al Estado de la competencia sobre seguridad pública en el art. 149.1.29 CE. Pero una cosa es afirmar que la competencia estatal sobre protección civil se deriva del reconocimiento al Estado de la competencia sobre seguridad pública y otra muy distinta es afirmar que la protección civil es una submateria de la seguridad pública y que la competencia autonómica sobre protección civil se deriva de la habilitación específica que se establece en el art. 149.1.29 CE para la creación de su propia policía.

En esta línea, Casino Rubio habría llegado a la solución contraria a la que declaraba la doctrina constitucional inicial, pues considera que "en los supuestos de emergencia y catástrofe es la "seguridad pública" la que debe encuadrarse en la "protección civil", y no al revés"[36].

Así, de acuerdo con la nueva doctrina recogida en la STC 87/2016, cabría diferenciar entre una protección civil asumible estatutariamente por las CCAA en sus Estatutos de Autonomía por no haber sido expresamente atribuida al Estado en la Constitución y una protección civil que sí que habría sido expresamente atribuida al Estado por el art. 149.1.29 CE.

36. CASINO RUBIO, M. (2015:114).

Esta segunda protección civil que la Constitución sí reserva al Estado se define por la existencia de un posible interés nacional o suprautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia.

Tal interpretación será desarrollada en la propia STC 87/2016 cuando señala que "el reverso de los límites al ejercicio de las competencias autonómicas sobre protección civil son los que, también, determinan el alcance de la competencia del Estado sobre esa misma materia. Así, el ámbito de la competencia estatal sobre protección civil viene condicionado por la vinculación de ésta con las concretas acciones a realizar en materia de "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE), que es el título que legitima la actuación del Estado en aquel ámbito".

Ello lleva al TC a diferenciar entre, por un lado, aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, y, por otro, aquellas acciones de reparación no inmediata, como es el supuesto previsto en la orden impugnada, que se refiere a daños en infraestructuras municipales y red viaria local consecuencia de catástrofes naturales.

Ambos tipos de acciones las encuadra la STC 87/2016 en la materia protección civil, pero mientras que las primeras guardan una relación directa con la "seguridad pública" cuando son consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia, que es el título que fundamenta la competencia del Estado sobre dicha protección civil, tal vinculación con la seguridad pública se difumina en el caso de las segundas, que siendo actuaciones encuadrables en la materia protección civil, no lo son en la materia seguridad pública.

Es la vinculación de la protección civil con la seguridad pública, la que fundamentaría la competencia del Estado, y tal vinculación puede llegar a ser clara en lo que se refiere, tanto a las acciones preventivas como a las acciones tendentes a la protección y socorro rápido de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas de cierta importancia y que requieren una respuesta inmediata. Sin embargo, tal vinculación de la protección civil con la seguridad pública se difumina, afirma la STC 87/2016, cuando se trata de aquellas acciones de restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, pues, si bien es posible considerar dentro de la protección civil vinculada con la seguridad pública aquellas acciones reparadoras que se refieren a la inmediata puesta en funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad, como abastecimiento de agua potable, electricidad, saneamiento de aguas o telecomunicaciones, el vínculo con la seguridad pública, entendida como aquella actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, no concurriría cuando se trate de acciones de reparación no inmediata, como es el supuesto previsto en la orden impugnada en la STC 87/2016, de daños en infraestructuras municipales y red viaria local consecuencia de catástrofes naturales.

5. Un intento de reconstrucción de los fundamentos constitucionales de la distribución de competencias en materia de seguridad pública y protección civil

La STC 87/2016 supone un intento de reconstrucción del concepto constitucional de seguridad pública que podría ser completado considerando que:

Quedaría dentro, en principio, de la materia seguridad pública aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes frente a los riesgos que son consecuencia de comportamientos humanos intencionados[37].

Quedaría fuera, en principio, de la materia seguridad pública aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes frente a aquellos otros riesgos que son consecuencia de situaciones derivadas de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud[38].

En cuanto a lo primero, decíamos en principio, pues no cabría considerar que cualquier actividad dirigida a proteger las persona y a los bienes frente a los riesgos provenientes de comportamientos humanos intencionados sea siempre seguridad pública[39].

En efecto, sólo cabría considerar seguridad publica aquella actividad que desempeñan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[40] frente a aquellos riesgos que desborden la capacidad de organización, reacción y control por parte de las autoridades normalmente competentes, las denominadas policías administrativas especiales.

Así, por ejemplo, en materia de seguridad industrial o seguridad sanitaria les correspondería a los órganos autonómicos competentes proteger a las personas o los bienes frente a los riesgos provenientes de comportamientos humanos intencionados en aquellos ámbitos, el industrial y el sanitario, sin que necesariamente se produzca una desaparición de aquellas competencias y una sustitución por la competencia en

37. En esta línea para Agirrezkuenaga la seguridad pública forma parte del concepto más amplio de orden público abarcando aquella únicamente la protección de personas y bienes contra peligros tipificados penalmente provocados por la actividad humana. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. Igualmente, para De la Morena la seguridad pública es un concepto más restringido que el de orden público y comprende exclusivamente la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadanos frente a los riesgos y amenazas por la integridad de esos bienes jurídicos provenientes de comportamientos humanos intencionados. DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1986:325).

38. En este sentido para Casino Rubio "los riesgos para la tranquilidad ciudadana derivados de fenómenos naturales (incendios, inundaciones, terremotos...) no forman parte de la seguridad pública, ni constituyen el campo característico de la Policía de seguridad que está centrada prioritariamente en la prevención y represión de los peligros y perturbaciones derivados de comportamientos personales y dirigidos directamente a alterar la seguridad y el orden públicos" CASINO RUBIO (2015: 114).

39. Agirrezkuenaga considera en alguno de sus primeros escritos que "el concepto de orden público es una noción comprensiva de la seguridad y tranquilidad pública, así como de otras parcelas administrativas como la salubridad siempre que se ocasionen peligros concretos que alteren aquellos bienes jurídicos". AGIRREZKUENAGA ZIGORRAGA, I.

40. Para Barcelona Llop y Berriatua "el concepto de seguridad pública constituye el totum de los cometidos policiales y expresa omnicomprensivamente el conjunto de la tarea policial". BARCELONA LLOP, J. (1988:149 y ss). BERRIATUA SAN SEBASTIAN, J. (1995:755).

materia de seguridad pública, pues son estos supuestos, el campo propio de actuación de las respectivas policías administrativas especiales[41].

Sólo cuando la gravedad e inminencia de los daños provenientes de comportamientos humanos desborde la capacidad de las referidas autoridades competentes cabrá la sustitución de las concretas competencias de policía industrial o sanitaria por la competencia en materia de seguridad pública a desarrollar por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este sentido se pronunció la STC 33/1982 cuando tras encuadrar en el ámbito de la sanidad (art. 149.1.16 CE), y por tanto competencia de las autoridades autonómicas, la inmovilización de unas partidas de mejillones frescos cuyo consumo podría ser nocivo para la salud, consideró que ello no supondría negar que una crisis sanitaria pueda llegar a amenazar la seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y justificar, en consecuencia, una intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pues cabe considerar que tales medidas pueden venir impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos. Pero, según el TC, para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas[42].

En cuanto a lo segundo, en el caso de aquellas situaciones derivadas de catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud no estaríamos, en principio, ante un supuesto de seguridad pública sino ante un supuesto de protección civil que, sin embargo, podría acabar desembocando en la necesidad de desarrollar una actividad de seguridad pública en dos supuestos:

– si los riesgos para personas y bienes dejan de provenir de la propia calamidad para provenir de comportamientos humanos como puede ocurrir cuando después de un terremoto o una inundación se producen determinados actos delictivos o de pillaje que saldrían fuera de la actividad de protección de personas y bienes frente al accidente en sí, más propia de la protección civil, para pasar a justificarse la acción policial en la protección frente a actos humanos, más propia de la seguridad pública[43].

41. En este sentido CASINO RUBIO, Miguel (2015: 114 y ss).

42. STC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3.

43. En este sentido destaca Casino como "la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en las situaciones catastróficas y de grave calamidad pública puede obedecer también a verdaderos motivos de seguridad púbica. Entre otros porque ante situaciones de este tipo es verosímil pensar que puedan producirse robos o saqueos indiscriminados de bienes, de común inducidos o amparados por la impunidad que facilitan los estragos provocados por la catástrofe y el desconcierto de las primeras horas. Un riesgo o peligro que si corresponde prevenir de modo directo a la Policía de la seguridad pública. En estas circunstancias la participación de la Policía encajaría ciertamente en la noción de seguridad Pública del art. 149.1.29 CE", CASINO RUBIO, M. (2015: 113). Igualmente ocurrirá con los actos de persecución policial de los responsables del incendio o el accidente que serían también actos de protección frente a los riesgos para personas o bienes por actos humanos y por tanto propios de la materia seguridad pública, pero que habrá que diferenciar de los actos de protección frente a los efectos de la propagación del propio incendio o accidente, y por tanto propios de la protección civil.

– si los riesgos para personas y bienes son de tal entidad y envergadura que requieren para ser abordados una dirección de carácter nacional.

Así, en relación con este segundo supuesto y, tal como se ha señalado por la propia jurisprudencia constitucional, las competencias asumidas por las CCAA en materia de protección civil encuentran su límite en la seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, y que se activa por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico.

Es la existencia de un posible interés nacional o suprautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia el que determina la acción del Estado a través del ejercicio de su competencia sobre seguridad pública, bien por el alcance del evento (afectando a varias CCAA) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel suprautonómico.

Por tanto, tal y como se señalaba en la STC 133/1990, el art. 149.1.29 CE atribuiría al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección.

Ello supondría reconocer al Estado, por un lado, la competencia ejecutiva para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizando los recursos a su alcance y coordinado la actuación para hacerlas frente, pero también la competencia normativa para establecer un diseño o modelo nacional mínimo, el Sistema Nacional de Protección Civil, como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil.

6. La adecuación de la norma estatal sobre protección civil a la interpretación propuesta

La Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, ha venido a recoger un determinado aspecto de la doctrina sentada en la STC 123/1984 cuando disponía los tres supuestos en los que el Estado tendría la capacidad de actuar[44].

44. De acuerdo con el FJ 4 de la STC 123/1984 el reconocimiento de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección Civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego. Ello se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, y los estados de alarma, de excepción y de sitio por ella previstos, pero que deberá producirse igualmente en aquellos casos, en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan por consiguiente la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional.

Así, en efecto, de acuerdo con el art 28 de la Ley 17/2015, que viene a ser la plasmación legal de lo dispuesto en la STC 123/1984 en este punto:

"Son emergencias de interés nacional:

1. Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la LO 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

2. Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias CCAA y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

3. Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional".

La caracterización de una emergencia como de interés nacional requiere, conforme con lo dispuesto en el art. 29 de la Ley 17/2015, una declaración explícita por parte del titular del Ministerio del Interior, bien por propia iniciativa o a instancia de las CCAA o de los Delegados del Gobierno en las mismas[45].

Y los efectos de tal declaración serían, conforme con lo dispuesto en el art. 30 de la Ley 17/2015, que "el titular del Ministerio del Interior asume la dirección de la emergencia, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado"[46].

Así, la declaración de una emergencia como de interés nacional supone la centralización de su gestión en el Ministro del Interior.

Conviene examinar cada uno de los tres supuestos en los que se justificaría la declaración de interés nacional de una emergencia según dispone el art. 28 de la Ley 17/2015, pues se fundan en razones distintas a la hora de justificar la capacidad del Estado de desplazar la ordinaria competencia de dirección autonómica o local.

6.1. La dirección de las emergencias bajo el estado de alarma

De acuerdo con el art. 4 de la LO 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el art. 116.2 CE podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca, en lo que al presente artículo interesa, alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad: "a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes

45. Conforme al segundo inciso del art. 29 de la Ley 17/2015, cuando la declaración de emergencia de interés nacional se realice a iniciativa del Ministerio del Interior, se precisará, en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o CCAA afectadas, por medios que no perjudiquen la rapidez de la declaración y la eficacia de la respuesta pública.

46. Por su parte el apartado 2 del propio art. 30 dispone que "el Ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, aunque la emergencia no afecte a su territorio".

de gran magnitud. b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves...".

Ello supone que el estado de alarma es el específico estado que, en principio y en su caso, debe ser declarado cuando se trate de hacer frente a una calamidad pública de las comprendidas en el ámbito de la protección civil[47].

En cuanto a los efectos que se derivarían de la declaración del estado de alarma, de conformidad con el art. 9 de la LO 4/1981, "por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza".

Se produce así, y en principio, una centralización en la gestión al ser la autoridad competente el Gobierno, pues de conformidad con el art. 7 de la LO 4/1981 "a los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de una Comunidad".

En lo que se refiere a las medidas a adoptar bajo el estado de alarma cabe señalar que en el caso de medidas restrictivas de derechos no son –frente a lo afirmado en un primer momento por la jurisprudencia constitucional en la STC 148/2021, de 5 de julio–, restricciones de derechos más intensas que las que podrían adoptarse en una situación de normalidad. Pues no es el tipo de restricciones de derechos que se pueden adoptar bajo el estado de alarma lo que singulariza a dicho estado[48], sino la alte-

47. Y decimos en principio, pues en la STC 148/2021, de 14 de julio, la diferenciación entre la restricción y la suspensión de los derechos fundamentales fue trazada siguiendo el criterio de la intensidad de la injerencia sobre los derechos fundamentales, esto es, atendiendo a la gravedad del resultado limitativo producido sobre aquellos. Las injerencias de especial intensidad en los derechos fundamentales solo podrían articularse, de acuerdo con este criterio diferenciador, como hipótesis de suspensión y mediante la declaración, según los casos, del estado de excepción o del estado de sitio. Sin embargo tal concepción material de la suspensión ha sido revocada en la STC 136/2024 que señala que se ha de "considerar superada la doctrina fijada en al STC 148/2021, en el sentido siguiente: la intensidad de la injerencia en el ámbito del derecho fundamental no es un criterio determinante de la diferenciación constitucional entre la suspensión y la restricción de derechos fundamentales, por lo que una ley de restricción, incluido (cuando así sea procedente) el propio decreto de estado de alarma, puede establecer limitaciones de alta intensidad en los derechos fundamentales siempre y cuando se ajuste a los requisitos constitucionales necesarios y, en particular, siempre que respete el principio de proporcionalidad".

48. Frente a esta concepción, la STC 148/2021 cree necesario justificar la previsión del estado de alarma en el otorgamiento de una mayor capacidad de restricción que en una situación ordinaria. Y ello le lleva a considerar que bajo el estado de alarma no rige el contenido esencial de los derechos fundamentales. En contra DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2024) donde se sostiene que si el art. 53.1 CE establece como condiciones para la restricción de los derechos fundamentales tanto la reserva de ley, entendida como actuación de los representantes de los ciudadanos, como el respeto del contenido esencial, bajo el estado de alarma se permite excepcionar la primera condición, la reserva de ley, pero no la segunda, el respeto del contenido esencial.

Así parece haberlo asumido finalmente el TC cuando en la STC 136/2024, de 5 de noviembre, revoca explícitamente la doctrina recogida en la STC 148/2021 y en este punto considera que "el estado de alarma

ración del órgano u órganos competentes para adoptar tanto tales restricciones como el resto de las medidas necesarias para hacer frente a la emergencia[49].

La declaración del estado de alarma permite así alterar la separación de poderes tanto horizontal, dándole de manera temporal la competencia ordinaria para restringir derechos atribuida a la Cortes Generales en el art. 53.1 al Gobierno de la Nación, como vertical, dándole igualmente al Gobierno de la Nación la competencia ordinaria para restringir determinados derechos o adoptar determinadas actuaciones que, de ordinario, tendrían atribuidas los poderes públicos autonómicos.

Allí donde el Gobierno considere que la situación requiere una intervención por completo extraordinaria, con alteración profunda de todo el sistema constitucional de fuentes y de distribución territorial del poder, cabrá la declaración del estado de alarma (art. 116 CE).

Así, lo que en realidad añadiría la previsión constitucional del estado de alarma no es una mayor capacidad restrictiva material, sino una mayor capacidad restrictiva y de actuación formal desde dos perspectivas:

– se puede realizar bajo el estado de alarma una restricción de los derechos fundamentales que debido a la urgencia de la situación no ha sido prevista por aquel que tiene de ordinario la capacidad de restringir los derechos fundamentales: los representantes de los ciudadanos mediante una norma parlamentaria. La previsión de la posibilidad de restringir los derechos por el poder ejecutivo bajo el estado de alarma permite sortear, por explicita previsión constitucional recogida en los arts. 116, la reserva de ley para las normas restrictivas de derechos que se exige en el art. 53.1 CE.

– se puede realizar bajo el estado de alarma una restricción de los derechos fundamentales y una adopción de las actuaciones que debido a la urgencia de la situación se realiza por el Gobierno de la Nación y no por el órgano primariamente competente: el autonómico. Desde esta perspectiva el valor añadido del estado de alarma no sería una mayor capacidad sustantiva de limitación de los derechos fundamentales respecto de la que puede ofrecer la legislación ordinaria, sino que sería la concentración competencial a favor del Estado y el alcance nacional de las medidas habilitadas por la legislación ordinaria[50] (en el caso de la pandemia la legislación sanitaria que, por ser ordinariamente de competencia autonómica, no podrán tener alcance supraautonómico en ausencia de un estado de alarma)[51].

---

autoriza, en definitiva, a restringir los derechos fundamentales dispensando, por la particular urgencia de la situación de crisis afrontada, del cumplimiento de ciertos requisitos formales, que son imperativos en situación de normalidad, como la reserva de ley parlamentaria (arts. 81.1 y 53.1 CE) o la sujeción al orden constitucional de distribución territorial de competencias. Sin embargo, en relación con la intensidad de la injerencia, la restricción articulada a través de la declaración del estado de alarma no tiene particularidades propias y se encuentra sometida, en todo caso, como cualquier otra restricción de derechos fundamentales, a las exigencias del principio de proporcionalidad" (FJ 4).

49. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2020).

50. https://almacendederecho.org/comunidades-autonomas-derechos-fundamentales-y-Covid-19.

51. Ante la pregunta que se hacía la STC 148/2021 de para qué se ha previsto entonces en la propia Constitución el estado de alarma, si se puede prescindir de él para hacer lo mismo –restringir los derechos

6.2. La dirección de las emergencias en los supuestos de supraterritorialidad

El segundo supuesto que permitiría al Estado ejercer competencias ejecutivas en materia de protección civil derivadas del reconocimiento constitucional de la competencia estatal sobre seguridad pública sería aquel que se refiere a las emergencias en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias CCAA y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

En este segundo supuesto se exigen, en principio, dos condiciones cumulativas, por un lado, que la emergencia afecte a varias CCAA y, por otro, que exija una aportación de recursos a nivel supraautonómico. Ambas condiciones deben, no obstante, cumplirse junto a una tercera: que todo ello determine la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas.

En lo que se refiere a la afección de varias CCAA cabe señalar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando una materia objeto de competencia autonómica se extienda a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, no por ello éstas perderán de forma automática la competencia que ostenten, que tampoco por ello debe sin más trasladarse necesariamente al Estado. Tal pérdida de la competencia, o traslado automático, supondría utilizar el principio de supraterritorialidad como principio atributivo o delimitador de competencias fuera de los casos expresamente previstos por el bloque de la constitucionalidad[52].

Precisamente nos encontraríamos ante un supuesto en el que el referido bloque de constitucionalidad, interpretado por su máximo interprete desde las SSTC 123/1984 y 133/1990, ha previsto la asunción estatal de competencias con fundamento en la supraterritorialidad del suceso que determina la emergencia.

Así, si bien la supraterritorialidad como criterio determinante para la atribución o el traslado de la titularidad de competencias al Estado en ámbitos reservados a las competencias autonómicas no está constitucionalmente proscrita, sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, tiene carácter excepcional, pudiéndose producir bien cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o bien cuando, además de tratarse de un fenómeno supraautonómico, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejecutada sobre él, «siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera de un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad para integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» (STC 22/2014, de 13 de febrero, FJ 2).

---

fundamentales a través de una medida adoptada por el legislador ordinario-, cabe responder que precisamente para poder atribuir el poder de restringir a aquel que de manera ordinaria no es el competente, el Gobierno de la Nación, y sin tener que esperar a que aquel que sí lo es, las Cortes Generales o los poderes autonómicos, adopten una decisión que no es imperativa ni reglada.

52. IBAÑEZ BUIL, P. (2023).

Es precisamente este último inciso el que se concreta con la segunda y tercera condición exigida para la declaración de una emergencia como de interés nacional en el segundo supuesto recogido en el art. 28 de la Ley 17/2015.

Así, en efecto, concurrirá el presupuesto para declarar la emergencia de interés nacional cuando, además de afectar aquella a varias CCAA, sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque la emergencia exija una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

En este punto es relevante destacar que la exigencia de una aportación de recursos a nivel supraautonómico, cuando la emergencia afecte a varias CCAA, no siempre determinará la declaración de una emergencia como de interés nacional, pues tal exigencia de recursos supraautonómicos no basta por sí misma para desembocar en la necesidad de una coordinación centralizada.

En efecto, la propia Ley 17/2015, en su art. 19, ha previsto los mecanismos para que se pueda producir una aportación de recursos supraautonómicos sin que ello conlleve una centralización en el Estado de la dirección de la gestión de la emergencia.

As, el art. 19 de la Ley 17/2015, dispone que "el Estado colaborará con las CCAA y con las Entidades Locales, facilitando los recursos humanos y materiales disponibles *en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional*, en los términos que se acuerden en el Consejo Nacional de Protección Civil" [énfasis añadido].

Se prevé, por tanto, en la normativa vigente la aportación de recursos estatales en caso de emergencias que no hayan sido declaradas de interés nacional. Esta aportación no alteraría la dirección de las emergencias que continuará correspondiendo, por tratarse de emergencias no declaradas como de interés nacional, a las autoridades correspondientes, locales o autonómicas, pues tal y como dispone el apartado 2 del art. 19 de la Ley 17/2015 "los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias [que no hayan sido declaradas de interés nacional] actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales y *dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que corresponda*".

La no alteración en la dirección de la emergencia se ratifica en el apartado 3 del art. 19 cuando dispone que "la responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la intervención de los medios de la Administración General del Estado a que se refiere el apartado anterior corresponderá a la Administración Pública que asuma la dirección de la emergencia".

Igualmente se ratifica en el art. 37 de la propia Ley 17/2025 cuando tras disponer en su apartado 2 que la Unidad Militar de Emergencias tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, con la finalidad de cumplir los objetivos propios de la Protección Civil en los supuestos que por su gravedad se estime necesario, establece en su apartado 4 que la Unidad Militar de Emergencias, en caso de emergencia de interés nacional, asumirá la dirección operativa de la misma, actuando bajo la dirección del

Ministro del Interior, lo que no excluye su participación en emergencias no declaradas de interés nacional.

En el mismo sentido el art. 20 de la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, establece el principio de dirección única de acuerdo con el cual los servicios intervinientes actúan bajo la dependencia funcional de las personas responsables de protección civil que ostenten la dirección del plan y de la emergencia.

Todo ello supone que concurrirá el presupuesto para declarar la emergencia de interés nacional en este segundo supuesto que estamos analizando cuando además de afectar aquella a varias CCAA, la exigencia de aportación de recursos estatales a través de la previsión del art. 19 no sea suficiente para hacerle frente, pues se hace necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque se exija una aportación adicional de recursos no estatales[53]. Esto es, porque sean necesarios, además de los medios estatales –que se pueden aportar, en todo caso, sin centralizar la gestión de la emergencia-, medios adicionales pertenecientes a otras administraciones públicas, esto a administraciones públicas distintas de aquellas a las que afecta directamente la emergencia. A ello precisamente se refiere el apartado 2 del art. 30 de la Ley 17/2015 cuando dispone que declarada la emergencia de interés nacional "el Ministro del Interior podrá, en función de la gravedad de la situación, requerir la colaboración de las diferentes Administraciones Públicas que cuenten con recursos movilizables, *aunque la emergencia no afecte a su territorio*".

6.3. La dirección de las emergencias en los supuestos de subsidiariedad

El tercer supuesto que permitiría al Estado ejercer competencias ejecutivas en materia de protección civil derivadas del reconocimiento constitucional de la competencia estatal sobre seguridad pública sería el de las emergencias que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección de carácter nacional. En este supuesto no se exige necesariamente que la emergencia afecte a varias CCAA.

El tercer supuesto previsto en el art. 28 de la Ley 17/2015 no es fácil de deslindar del primer supuesto que justificaría la centralización de competencias bajo el estado de alarma. El procedimiento es evidentemente distinto, pero la consecuencia, la centralización de la gestión de la emergencia, es prácticamente la misma.

En lo que se refiere al procedimiento mientras que en el caso del primer supuesto la declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros; en el caso del tercer supuesto del art. 28 de la Ley

53. En contra de esta interpretación se ha pronunciado SALVADOR SANCHO, A. (2024) que considera que aquellas emergencias que "requieran el empleo de ingentes medios y servicios para paliarlas, (de los que, obviamente, solo dispone el Estado), debe gestionarlas en todo caso el Estado", considerando que tal competencia es irrenunciable e indisponible.
https://www.elmundo.es/opinion/2024/11/02/6726588921efa0a0298b458f.html
Sin embargo, dicha interpretación implicaría considerar cualquier emergencia en la que intervenga por ejemplo la UME como una emergencia de interés nacional cuando la propia Ley prevé, como hemos visto en su art. 19, tal intervención sin la asunción de la dirección por parte del Estado.

17/2015, la declaración de una emergencia de interés nacional corresponderá al titular del Ministerio del Interior, precisándose en todo caso, previa comunicación con la Comunidad Autónoma o CCAA.

En cuanto a la consecuencia relativa a la centralización de la gestión, en el caso de la alarma, todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente, que no es otra que el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma.

En el caso de la declaración de una emergencia como de interés nacional, el titular del Ministerio del Interior asumirá su dirección, que comprenderá la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial afectado.

En cuanto al presupuesto para la declaración de uno u otro supuesto cabe destacar la discrecionalidad que se les otorga a los órganos con capacidad para realizar la correspondiente declaración.

En el caso del estado de alarma, el Gobierno podrá declararlo cuando se produzcan catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud o crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

En el caso de la emergencia de interés nacional, el Ministro del Interior podrá declararla cuando por sus dimensiones efectivas o previsibles la emergencia requiera una dirección de carácter nacional.

En este segundo supuesto es la gravedad de la emergencia, medida en función de su dimensión, la que determina que la misma pueda llegar a requerir una dirección de carácter nacional que, ciertamente, y aunque no se explicite, dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar.

La exigencia de que por sus dimensiones efectivas o previsibles la emergencia requiera una dirección de carácter nacional reconduce este tercer supuesto a una aplicación del principio de subsidiariedad para determinar, en el caso de las competencias compartidas[54], el órgano competente en la dirección de la gestión de la crisis.

Al principio de subsidiariedad se refiere la propia Ley 17/2015 cuando en su art. 3.2 dispone que las actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil –que recordemos que integra la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente– se regirán por los principios de colaboración, cooperación,

54. Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Es necesario recalcar que el principio de subsidiariedad no supone un instrumento para determinar que poderes tiene la Unión Europea sino un instrumento para determinar cuando existe la necesidad de actuar en el plano europeo.

coordinación, solidaridad interterritorial, *subsidiariedad*, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad[55].

El principio de subsidiariedad ha sido definido como el principio en virtud del cual lo que la unidad menor se baste para hacer no debe ser hecho por la mayor a menos que esta lo haga mejor[56]. Doctrinalmente se viene considerando que dicho principio tendría su origen en la doctrina social de la Iglesia Católica reflejada en la encíclica *Quadragesimo anno* (1931), siendo adoptado posteriormente por el federalismo alemán y en 1992 por el Derecho comunitario a través de su "constitucionalización" en el Tratado de Maastricht como principio general limitador del ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad[57].

Por tanto, el principio de subsidiariedad, en sí mismo, no justificaría la centralización de competencias, sino que, por el contrario, en principio, se opone a ella. De acuerdo con la subsidiariedad la toma de decisiones y el ejercicio de las competencias deben llevarse a cabo por el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, siempre que sea eficaz y eficiente. Sin embargo, el reverso de aquel principio es que la centralización de competencias se podría justificar en la medida en que el Estado sea el nivel más adecuado para lograr objetivos que no puedan ser alcanzados de manera suficiente por niveles inferiores. Así, junto al principio de subsidiariedad, el propio art. 3.2 se refiere al principio de *eficiencia*.

Dichos principios, de subsidiariedad y eficiencia, por tanto buscarían garantizar que las decisiones se tomen al nivel más adecuado, promoviendo la descentralización y la eficacia en la gestión de los asuntos públicos, pero también la centralización cuando ello se justifique en una gestión más eficaz.

Desde la perspectiva de la aplicación del principio de subsidiariedad como límite a la capacidad del Estado, este gozaría de un amplio margen de apreciación siendo así que la afirmación del carácter justiciable del principio raramente podrá traducirse en la anulación judicial de un acto del Estado como consecuencia de su violación[58]. Así parece haberlo corroborado, por ejemplo, la propia jurisprudencia europea que ha aplicado el principio de subsidiariedad, pues de su análisis se derivaría que el princi-

---

55. Así, se ha destacado como en el ámbito de la protección civil tendría especial importancia el principio de subsidiariedad, pues detectada una situación de emergencia, correspondería en principio a la autoridad municipal la responsabilidad primaria de la adopción de las medidas necesarias y adecuadas para afrontarla. Cuando la naturaleza o extensión del riesgo, el alcance de la situación de emergencia o los servicios y recursos a movilizar excedan de los previstos en su correspondiente plan, se activará el plan territorial más amplio conforme a las necesidades de la emergencia. La aplicación de este principio se refleja en la identificación de los distintos grados o niveles de emergencia (0, 1, 2 y 3) que establecen los planes de protección civil, de acuerdo con la Norma Básica estatal de 1992. MENÉNDEZ REXACH, A. (2008:12).

56. Nota de 30 de mayo de 2002 elaborado por el convencional Iñigo Méndez de Vigo al determinar el mandato del grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad de la Convención europea

57. Parejo señala, sin embargo, que su formulación clásica se atribuye al Presidente Lincoln para quién el Estado debe procurar a la población lo que necesita, hacer lo que no esté en mano de ésta hacer, o lo que, de estarlo, no haría bien. Lo que significa que el Estado no debe intervenir en aquello que las personas puedan hacer igualmente bien por si mismas. PAREJO ALFONSO, L. (2003:33).

58. Alberti señala la dificultad del principio de subsidiariedad para convertirse en un parámetro claro de valoración jurídica del ejercicio de las competencias. ALBERTI ROVIRA, E. (1986:96).

pio no opera como un estricto escrutinio sustantivo jurisdiccional sino más bien como un elemento esencial en la motivación de los actos europeos.

En cierta manera en la aplicación práctica del principio de subsidiariedad en el ámbito europeo se está cumpliendo lo vaticinado en su día por el presidente del Tribunal de Justicia Rodríguez Iglesias para quién "en la medida en que se intente judicializar al máximo el principio de subsidiariedad, el Tribunal puede reaccionar con un distanciamiento dada la dificultad de hacer objeto de una revisión jurisdiccional la decisión de aplicación del principio de subsidiariedad en el sentido de determinar si son las instituciones comunitarias, los Estados o las colectividades inferiores a los Estados las que están en mejores condiciones de hacer frente a un determinado problema"[59]. El presidente del Tribunal de Justicia llegó a afirmar, ya en 1992, que el principio de subsidiariedad "conlleva un gran ámbito de apreciación política que difícilmente puede ser objeto de un control jurisdiccional y quizás en la medida en que pueda abusarse ante la vía judicial del principio de subsidiariedad, ello puede dar lugar a una reacción jurisprudencial de consagración de una cierta doctrina análoga a la de los actos de Gobierno".

Ciertamente la propia jurisprudencia constitucional viene señalando la preferencia por, antes de centralizar una actuación, constatar que la solución al problema no pueda abordarse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación; pero precisamente en el ámbito de la protección civil nos encontramos en un ámbito en el que se produce un peligro inminente de daños irreparables que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad, por lo que la decisión para declarar una emergencia como de interés nacional corresponderá, de manera difícilmente controlable jurisdiccionalmente, al que la Ley 17/2015 le reconoce como el competente para declararla, al Ministro del Interior.

Bibliografía

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (1994) "Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad, volutas legis e interpretación jurisprudencial del TC". Revista Vasca de Administración Pública nº 38.

ALBERTI ROVIRA, E. (1986) *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. CEPC.

BARCELONA LLOP, J. (1988), *El régimen jurídico de la policía de seguridad*. Oñati.

BERRIATUA SAN SEBASTIAN, J. (1995) "Aproximación al concepto de seguridad ciudadana". Revista Vasca de Admiración Pública, n.º 41.

CASINO RUBIO, M. (2015) *Seguridad pública y Constitución*, Tecnos.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J. (2002) "El Futuro del Sistema Competencial Comunitario: Algunas propuestas de Reforma" en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*. Civitas.

59. VVAA (1993: 248-249).

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M. (2013) "La configuración de la protección civil en las Comunidades Autónomas". Revista de estudios locales. Cunal n.º 163.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1985) "Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del TC" Revista española de derecho constitucional n.º 14.

IBAÑEZ BUIL, P. (2023) *Recurso de inconstitucionalidad y delimitación de competencias: un estudio de la doctrina constitucional*. CEPC.

MENÉNDEZ REXACH, A. et al (2008) "Régimen jurídico de la Protección Civil: Legislación Estatal y Autonómica". Fundación Mapfre.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1986) "La "seguridad pública" como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos". Revista de Administración Pública nº 109.

PAREJO ALFONSO, L. (2003) "El Principio de subsidiariedad en la Jurisprudencia Comunitario-Europea" en Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea. Barcelona.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2020) "Estado autonómico y lucha contra la pandemia" en *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional. Estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T, (2024) "El control de constitucionalidad del estado de alarma. ¿una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?" Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Vol. 10.

SALVADOR SANCHO, A. (2024) "La emergencia nacional de protección civil: la inexcusable responsabilidad del Estado". Diario el Mundo de 2 de noviembre de 2024 https://www.elmundo.es/opinion/2024/11/02/6726588921efa0a0298b458f.html

VVAA., *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Universidad Carlos III, Madrid 1993. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2022/02/EL-DEFENSOR-DEL-PUEBLO-EN-EL-TRATADO-DE-LA-UNION-EUROPEA.pdf

EL REAJUSTE DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

Ignacio García Vitoria
Universidad Complutense de Madrid

Sumario 1. Introducción. 2. El origen de las funciones autonómicas sobre inmigración. *2.1. De la asistencia social a la política de integración. 2.2. La temprana advertencia sobre los déficits. 2.3. La aportación doctrinal. 2.4. La concurrencia competencial. 2.5. La limitación de la intervención del Estado en las políticas autonómicas de integración. 2.6. El deber de colaboración. 2.7. El balance negativo respecto de la participación autonómica en la política migratoria del Estado. 2.8. La ampliación de la intervención autonómica a través de las competencias sobre ejecución laboral. 2.9. Las primeras propuestas de atribución extraestatutaria de competencias*. 3. La reforma estatutaria. *3.1. La parvedad de la regulación constitucional. 3.2. Las novedades (relativas) de las reformas estatutarias. 3.3. El desarrollo legislativo de la reforma estatutaria*. 4. La definición jurisprudencial del marco competencial. *4.1. La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. 4.2. Los efectos de la Sentencia. 4.3. Las subvenciones estatales a favor de la integración y las funciones ejecutivas del Servicio Público de Empleo Estatal. 4.4. El aprendizaje de las lenguas oficiales en la integración. 4.5. El acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular en tiempos de restricciones presupuestarias. 4.6. La soberanía como criterio de delimitación de la competencia exclusiva del Estado.* 5. La inmigración en el centro de la arena política: los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la acogida de menores no acompañados. *5.1. El bloqueo de la cooperación voluntaria. 5.2. El protocolo del Gobierno de Canarias de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados. 5.3. Las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal Supremo en relación con los menores que solicitan asilo. 5.4. El mecanismo de redistribución de menores de edad extranjeras no acompañados.* 6. La delegación de competencias a Cataluña. *6.1. La ausencia de una estrategia migratoria compartida. 6.2. Un modelo asimétrico en el que se descentraliza parcialmente la función de dirección política. 6.3. El control de fronteras como límite material. 6.4. El control por el Estado. 6.5. La actualización de las facultades delegadas.* 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Dos novedades sitúan la dimensión territorial en el centro del debate sobre la política migratoria. Son el sistema obligatorio de redistribución de menores no acompañados que introduce el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias; y la proposición de ley orgánica de delegación de competencias de ejecución en materia migratoria a Cataluña. El decreto-ley ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados, pero los traslados aún no se han producido y hay resistencia de una parte de las CCAA. Mientras, es incierto el desenlace de la proposición de ley orgánica, que se publicó el 14 de marzo de 2025 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Su tramitación parlamentaria aún está en la fase inicial de la toma en consideración.

Fuera de ese foco, se han producido dos traspasos al País Vasco. Primero, el traspaso de la atención sanitaria y social de las personas que tienen reconocida la protección internacional, por lo que están en lo que se denomina como la fase de autonomía. Se aprueba mediante el Real Decreto 367/2024, de 9 de abril. Posteriormente, ha recibido el traspaso que le permitirá tramitar las autorizaciones de trabajo para personas extranjeras, siguiendo el camino abierto por Cataluña en 2009. El traspaso de funciones y servicios dispuesto en el Real Decreto 511/2025, de 17 de junio, permite al País Vasco asumir la instrucción y resolución en primera instancia de los procedimientos relacionados con autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena para extranjeros cuya actividad laboral se desarrolle en su territorio, así como las modificaciones y renovaciones.

El reparto competencial y las relaciones intergubernamentales están estrechamente relacionados con la participación de las CCAA en la estrategia migratoria. Ha entrado en vigor el 20 de mayo de 2025 un nuevo reglamento de extranjería (Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). Mientras, se está tramitando una iniciativa legislativa popular para la regularización extraordinaria de migrantes. No parece que las CCAA hayan tenido una posición relevante en la discusión de estas disposiciones, a pesar del impacto de ambas sobre los servicios públicos autonómicos. En el horizonte se atisba la transposición del Pacto Europeo de Migración y Asilo.

Nos proponemos reconstruir el camino recorrido para comprender mejor estas novedades y las dudas que se plantean sobre su constitucionalidad.

2. El origen de las funciones autonómicas sobre inmigración

2.1. De la asistencia social a la política de integración

Las políticas autonómicas en materia de inmigración surgen en la década de 1990. Eliseo Aja encontraba en la orientación general de la Ley Orgánica de 1985 uno de los factores que explican que no se planteara antes la participación de las Comuni-

dades Autónomas en el ámbito de la inmigración[1]. El enfoque de la ley "potenciaba la actuación policial y postergaba todos los aspectos sociales del fenómeno inmigratorio"[2]. Explica que la ley optaba por "una inmigración reducida y temporal, dificultando extraordinariamente las vías de acceso y rechazando la idea de núcleos estables de extranjeros, sin plantearse siquiera una estrategia de integración (como refleja la inexistencia, por ejemplo, de la reagrupación familiar)"[3]. Estos obstáculos, añadía Eliseo Aja, "han creado bolsas importantes de inmigrantes en situación irregular". El fenómeno de la inmigración irregular acabaría generando nuevas necesidades para las CCAA.

Las primeras intervenciones autonómicas consistieron en medidas adoptadas en el área de la asistencia social, que es una de las competencias que todas las CCAA podían asumir en virtud del art. 148.1.20.ª de la CE. Las Comunidades que habían recibido el traspaso de la educación o la sanidad tuvieron una mayor capacidad de actuación. Allí donde la legislación estatal admitía desarrollos divergentes, las CCAA podían extender u obstaculizar el acceso a la atención sanitaria o a la educación a los extranjeros en situación irregular[4].

No se trata únicamente de que los migrantes se conviertan en destinatarios de las prestaciones y servicios sociales generales, lo que no supondría una alteración del ejercicio competencial, sino que algunas CCAA comenzaron a desarrollar políticas dirigidas específicamente de integración, como son las actuaciones emprendidas para facilitar el acceso de los inmigrantes a la vivienda[5]. También una parte de las CCAA comenzaron a conectar las medidas concretas en un enfoque global a través de la aprobación de planes. Se cita como pionero el "Plan Interdepartamental de Inmigración" aprobado en 1993 por la Generalidad de Cataluña. De esta forma, lo que podría ser una suma de intervenciones sectoriales se acaba convirtiendo en una política de integración, que es fruto de un ejercicio competencial asimétrico.

Otro factor de asimetría es la cuestión del control de la regularidad de la estancia en las comunidades donde existe una policía autonómica con competencias generales en el territorio (el País Vasco, Cataluña y Navarra). Las sanciones, y particularmente

1. Eliseo AJA FERNÁNDEZ, "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, p. 724.

2. Ídem.

3. Ibídem, p. 727.

4. Joaquim GIOL AYMERICH y Eva PICH FRUTOS, "Inmigración: los déficits del Estado de las Autonomías", en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, vol. 2, *Fundación Carles Pi i Sunyer*, Barcelona, 1995, p. 883, donde mencionan la aprobación de la Ley 15/1990 de 9 de julio, de ordenación sanitaria. También conocida, según los autores, como Ley de universalización de la sanidad, por facilitar el acceso a la atención sanitaria del colectivo el de los que tienen permiso de residencia que no autoriza a trabajar. Además, mencionaba que la Generalitat de Cataluña había extendido de hecho la enseñanza primaria obligatoria a todos los menores, independientemente de su estatus legal o del de sus padres (p. 885).

5. Ibídem, p. 884. Pone como ejemplo que el gobierno de la Generalitat adoptó en fecha 24 de noviembre de 1994 un Acuerdo por el que se aprobaba un Programa de mediación en el alquiler de viviendas privadas para extranjeros, con la clara intención de aliviar algunos de los problemas de acceso de los colectivos inmigrantes a la vivienda, tanto pública como privada. Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dictó la Orden de 23 de diciembre de 1994 en la que, entre otras, se aprobaban subvenciones dirigidas a la población inmigrante con el objetivo de apoyarles en los gastos para conseguir un alojamiento digno.

la expulsión, dependen de la Administración del Estado, pero las policías autonómicas participan en la vigilancia. Citaba Eliseo Aja "la conexión de las policías autonómicas a los bancos de datos del SIS" y el "tratamiento específico en el ámbito de la Junta de Seguridad" como ejemplos de que los primeros pasos en ese sentido ya se habían dado[6]. Valoraba que estas funciones de las policías autonómicas "adolecen de poca formalización y necesitan probablemente un impulso adicional".

Estos nuevos ejercicios competenciales no suscitaron dudas de constitucionalidad, a pesar del contraste con la rotunda calificación de la extranjería y la inmigración como competencias exclusivas del Estado en el art. 149.1.2° de la Constitución. Y también en los Estatutos de Autonomía, como sucedía en el art. 11.2 del Estatuto de Cataluña, que al atribuir a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en la materia laboral, reserva expresamente al Estado todas las competencias sobre las "migraciones interiores y exteriores". La misma exclusión establece el art. 13.4 del Estatuto respecto de las competencias en materia de seguridad[7]. La atribución al Estado de todas las cuestiones relacionadas con la inmigración se fundaba, en opinión de Eliseo Aja, "por su proximidad a la idea de soberanía nacional y a las relaciones internacionales"[8].

Para Giol y Pich, el reconocimiento por la vía de hecho de funciones autonómicas es calificado como una "matización del carácter exclusivo de la competencia que la Constitución reconoce al Estado en materia de inmigración"[9]. De acuerdo con Eliseo Aja, la exclusión de la intervención de las CCAA del ámbito de la inmigración es una aproximación "errónea, o al menos incompleta"[10]. Se señala que las funciones de las CCAA están "referidas a la integración de los extranjeros y alejadas del control de flujos, que se ha reservado exclusivamente al Estado"[11]. En consecuencia, se describe el modelo a partir de un desdoblamiento entre las políticas de integración y de control migratorio.

2.2. La temprana advertencia sobre los déficits

El título del estudio de Giol y Pich, que es precursor de la doctrina posterior, alude a los "déficits del Estado de las Autonomías". Se apuntan tres carencias fundamentalmente: la ausencia de una política global con la participación de las CCAA y los municipios, la dificultad para reconocer qué responsabilidades incumben a cada una de las administraciones y la toma de decisiones en cada administración con desconocimiento de las repercusiones que soportan otros entes de gobierno[12].

La distinción entre inmigración e integración, si implica la exclusión de las CCAA de la política migratoria, conlleva el peligro de que las CCAA inicien políticas de integración de sentido inverso a la estatal, que obstaculicen la ejecución de las medi-

6. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., pp. 739-740.
7. En el mismo sentido, el art. 17.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.
8. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 723.
9. Joaquim GIOL y Eva PICH, ob. cit, p. 876.
10. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 723.
11. Joaquim GIOL y Eva PICH, ob.cit, p. 880.
12. Ibídem, pp. 887-888.

das adoptadas por el Estado. Y viceversa, que la estrategia estatal minore la eficacia de las medidas de integración establecidas por las CCAA[13]. La falta de coordinación está también presente en los planes de inmigración. Giol y Pich criticaron que el Plan Interdepartamental de Inmigración de la Generalidad de Cataluña, antes mencionado, "se aprobó al margen del Estado, con el que no se intentó coordinación alguna"[14]. Y añadía que esta descoordinación "se ha reproducido parcialmente mediante la aprobación del Plan estatal de Integración Social de los Inmigrantes en fecha 2 de diciembre de 1994"[15].

Además, Giol y Pich anticiparon algunos potenciales conflictos competenciales en relación con la configuración del acceso de los extranjeros "indocumentados" a los servicios sociales, tomando como referencia fundamentalmente la experiencia norteamericana, a la que se dedica una parte central del texto[16]. El trabajo plantea, sin ofrecer un criterio claro, la concurrencia de las competencias autonómicas con la intervención estatal a través del art. 149.1.2ª de la Constitución y de otros títulos sectoriales, como el que ostenta el Estado sobre "las bases y coordinación general de la sanidad" en el art. 149.1.16ª.

La nueva realidad jurídica no consiste únicamente en el ejercicio de potestades. Hay una conjunción entre las competencias autonómicas sectoriales con incidencia sobre la inmigración con el surgimiento de "un incuestionable interés de ámbito autonómico"[17]. Se explica que "la política adoptada desde el gobierno central en materia de contingentes de entrada de inmigrantes, o de renovación de permisos de trabajo y residencia, o de reagrupación familiar, inciden en competencias de algunas autonomías y ayuntamientos"[18]. La intención es reclamar "la participación de las CC.AA. en la configuración y ejecución de la política estatal sobre la inmigración, para evitar que los diversos intereses públicos en juego generen políticas de signo diverso, e incluso a veces contrapuesto, en las diferentes instancias administrativas"[19]. Se propone impulsar el "Foro para la integración social de los inmigrantes", creado en el Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, en cuya composición se incluía a tres vocales, "en representación de las CCAA", propuestos conforme a los criterios de representación por ellas acordados. Giol y Pich reivindicaron que el interés autonómico era heterogéneo entre las CCAA, como consecuencia de que la población extranjera aparecía especialmente concentrada en algunos territorios[20].

En esta línea trata de avanzar la reforma del Estatuto de Canarias en 1996 (LO 4/1996, de 30 de diciembre). Su art. 37.1 introduce una primera referencia a la inmigración en los estatutos de autonomía al señalar que "La Comunidad Autónoma de Canarias podrá elevar al Gobierno las propuestas que estime pertinentes sobre la

13. Ibídem, p. 881.
14. Ibídem, p. 887.
15. Ídem.
16. Ibídem, pp. 877-880.
17. Ibídem, p. 876.
18. Ibídem, p. 887.
19. Ibídem, p. 876.
20. Ídem.

residencia y trabajo de extranjeros en Canarias". De esta reforma estatutaria dice Eliseo Aja: "La norma establece una forma de colaboración autonómica consistente en la posibilidad de propuesta de la Comunidad Autónoma al Gobierno central, inspirada seguramente en el art. 87.2 de la Constitución, primer inciso («Las Asambleas de las CCAA podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley...»), pero con una amplitud mucho mayor, porque no se exige que se trate de una iniciativa legislativa sino que podría consistir en la elaboración de normas reglamentarias o en la celebración de Convenios internacionales"[21]. Considera que esta formalización estatutaria "requiere que exista respuesta del Gobierno, atendiendo o no la propuesta de la CA". Y concluye considerando que cualquier otra comunidad autónoma "podría adoptar una iniciativa semejante", aunque posiblemente en ese caso la respuesta del Estado no sería preceptiva.

2.3. La aportación doctrinal

Los principales estudios doctrinales sobre las funciones de las CCAA en materia de inmigración se publican en el periodo que se abre con la sustitución de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros, por la LO 4/2000, de 11 de enero, que añade al título una mención a la integración social. La orientación general de la nueva ley era resumida por Eliseo Aja en los siguientes términos: "asume la presencia estable de núcleos de inmigrantes en España, acepta un incremento moderado para los próximos años, intenta reducir al máximo la irregularidad, y configura instrumentos para que los extranjeros que se establezcan definitivamente en el país puedan integrarse adecuadamente"[22]. La configuración legal de la reagrupación familiar y de la regularización temporal por arraigo reflejan ese cambio de estrategia. Pablo Santolaya describe el cambio de orientación legal como un "paulatino abandono de la extranjería como forma de abordar los fenómenos migratorios y el lento acercamiento hacia un modelo, aún inalcanzado, de ley de inmigración, que, por supuesto, debe regular quién tiene derecho a entrar y permanecer en España y quién debe ser expulsado, pero también las condiciones de convivencia entre nosotros de un número creciente de inmigrantes estables"[23].

Los estudios de este periodo están inspirados por un enfoque metodológico común, que se explicita en la presentación del libro "Las Comunidades Autónomas y la inmigración", donde Eliseo Aja destacaba la necesidad de "estudios realistas" en este campo[24]. El contexto que se toma como referencia se caracteriza por la progresiva entrada y asentamiento de inmigrantes en nuestro país, con importantes diferencias en los porcentajes de población inmigrante por provincias.

---

21. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 738.
22. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas…", ob. cit., p. 725
23. Pablo SANTOLAYA MACHETTI, "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)", en Eliseo AJA FERNÁNDEZ y Joaquín ARANGO (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, 2006, p. 129.
24. Eliseo AJA, José Antonio MONTILLA y Eduard ROIG (coords.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Institut de Dret Públic, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 18.

2.4. La concurrencia competencial

La doctrina afronta, por una parte, la tarea de interpretar el art. 149.1.2ª de la Constitución, en un sentido que se aparta respecto de la literalidad del texto, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre la inmigración y la extranjería, con el objetivo de permitir la intervención de las CCAA. Debe tenerse en cuenta que las CCAA continuaron extendiendo y profundizando sus funciones en materia de integración. Mencionamos en el apartado anterior que no se produce una mera ampliación de los destinatarios de los servicios sociales, sino que surge paulatinamente una política de integración con perfiles propios, que supone una expansión del alcance de los títulos competenciales de las CCAA. Por este motivo, el argumento de que la competencia autonómica sobre servicios sociales "no puede resultar alterada por el origen de los destinatarios de las prestaciones públicas que derivan del ejercicio competencial", que apunta Montilla[25], sirve posiblemente para dar cobertura solo a una parte de las actuaciones autonómicas.

El argumento principal que se aportó para sustentar la evolución del título competencial fue la distinción entre la inmigración como fenómeno y como materia competencial. Montilla explica que no toda actuación pública relacionada con la inmigración entra dentro de los márgenes de la inmigración como materia competencial[26]. La reserva de competencia estatal tiene un alcance más limitado, no se identifica con la inmigración como fenómeno. Se traslada por analogía la jurisprudencia sobre las relaciones internacionales (149.1.3ª).

La justificación profunda de esta evolución interpretativa es de corte realista. Prevaleció la necesidad de adaptar el sistema jurídico a las transformaciones sociales y políticas que se producían como consecuencia de la dinámica migratoria. El origen último estaría en el rápido crecimiento de la población migrante. No se trata únicamente de un incremento en el número de extranjeros presentes en el país, sino que el significado de la transformación consiste en "la conversión de la inmigración en un fenómeno estructural, y de los inmigrantes temporales en inmigrantes estables"[27]. La creciente relevancia de situaciones de residencia prolongada, legal o no, hace que surjan "demandas y cuestiones que en los primeros momentos de la inmigración son inexistentes o ciertamente marginales"[28].

Esta realidad migratoria conlleva, a su vez, un enfoque diferente de las políticas públicas. Eduard Roig destaca dos tendencias: "la consideración específica de la variable "inmigración" en prácticamente toda política pública" y la reordenación de las prioridades de actuación pública, que reduce "el carácter absolutamente nuclear y casi exclusivo que la entrada y el estatuto de residente tienen en un primer momento,

25. José Antonio MONTILLA MARTOS, "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", en *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 13

26. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 26-27.

27. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, p. 78.

28. Ídem.

para incrementar considerablemente las actuaciones sociales en materia de vivienda, política familiar, educación o sanidad o las respuestas a los retos de diversidad cultural, todos ellos ámbitos de responsabilidad autonómica o local"[29]. Una interpretación estricta de la exclusividad de la competencia del Estado en materia de extranjería y migración, entendido esta última materia en un sentido amplio, no se ajustaría a esta evolución de las políticas públicas.

2.5. La limitación de la intervención del Estado en las políticas autonómicas de integración

La integración social se configura como un espacio en el que concurren el Estado y las CCAA, como consecuencia de la evolución de la legislación estatal y del desarrollo de las políticas autonómicas. El Estado condiciona las políticas públicas autonómicas sobre integración social de los inmigrantes. El problema está en determinar hasta dónde puede reducir el ámbito de autogobierno de las CCAA.

Una primera polémica se plantea respecto a la regulación de los derechos sociales: salud y educación. La duda es si la legislación estatal establece un suelo mínimo que puede ser elevado por las CCAA o fija el estándar obligatorio. Recordemos que la LO 4/2000 contiene una regulación del acceso de los extranjeros al sistema de la Seguridad Social, la asistencia sanitaria o las ayudas en materia de vivienda. De acuerdo con la disposición final cuarta de la redacción original de la Ley, estos preceptos no tenían carácter orgánico y se dictaban en ejercicio del título competencial sobre extranjería e inmigración del art. 149.1.2.ª de la Constitución.

El conflicto concreto surge con ocasión del recurso interpuesto por la Administración del Estado contra el art. 4.6 del Decreto 188/2001 de Cataluña, de los extranjeros y su integración social en Cataluña. La norma autonómica facilitaba el acceso de extranjeros empadronados, sin exigir residencia legal, a enseñanzas no obligatorias (bachillerato, FP). El Abogado del Estado argumentó que el decreto catalán relajaba los requisitos frente a la legislación estatal (reformada por la LO 8/2000), que limitaba el acceso a educación no obligatoria solo a extranjeros residentes legales. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña anuló el decreto por contravenir la ley[30]. La Sentencia sostiene (FJ 7º) que el legislador estatal "tiene competencia exclusiva en materia de extranjería, debiendo la Administración de la Generalidad respetar el estatuto jurídico diseñado por la normativa estatal". Está asumiendo el argumento del Abogado del Estado, quien añade que permitir un reconocimiento más amplio del derecho "supone dejar sin contenido una regulación que nace con vocación de ser aplicada de manera uniforme en todo el territorio". La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia se fija en la extranjería y no en la inmigración, lo que no significa que se produzca un intento de distinción entre las materias inmigración y extranjería dentro del art. 149.1.2ª de la Constitución.

29. Ídem.

30. Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1233/2004 de 4 noviembre 2004, Rec. 880/2001

Otro asunto que se discute es si el Estado dispone de facultades de coordinación unilateral sobre las CCAA en materia específicamente de integración. Hay que tener en cuenta, que la LO 4/2000, aunque en su título incorpore una referencia a la integración social, no contiene una regulación global de la misma (en la redacción original no estaban los actuales artículos 2bis y 2ter). Un primer elemento que ha sido criticado es la facultad de coordinación estatal que el art. 61 de la Ley Orgánica atribuye al Consejo Superior de Política de Inmigración (posteriormente la Ley Orgánica cambia la numeración al art. 68). Sobre este artículo, Montilla señala: "su presupuesto es la competencia exclusiva del Estado y la coordinación unilateral de este sobre actuaciones autonómicas. Con ello no está reconociendo una competencia autónoma sino, a lo sumo, la participación en las decisiones del Estado, con la premisa de la competencia estatal"[31]. La segunda pieza es el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (Plan GRECO), diseñado por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, dependiente del Ministerio del Interior. Montilla Martos considera discutible, "que el Estado tenga facultades competenciales para aprobar un plan global en el que se mariden la política de extranjería con la integración social de los inmigrantes, sin consensuarlo con las CCAA implicadas"[32].

La doctrina trata de limitar la expansión de la competencia del Estado a través de vías diferentes. Montilla acota el alcance objetivo del art. 149.1.2ª, para que no sea un "título horizontal"[33]. Habría un "núcleo duro" que conforma la materia inmigración, que comprendería los aspectos relacionados con la entrada y salida de extranjero y las autorizaciones de trabajo, estancia y residencia[34]. Apunta que la definición de esta reserva competencial al Estado se produce en virtud de su vinculación al orden público y a la organización política[35]. Este argumento se combina con un segundo criterio, que defiende que los títulos específicos de las CCAA se deben imponer al genérico del Estado[36].

Mientras, Eduard Roig coincide en la finalidad, que es evitar que el 149.1.2ª de cobertura a cualquier actuación que se refiera a ciudadanos extranjeros[37]. Pero apunta a una lectura en parte diferente, al poner el foco en el elemento finalista y no tanto en la delimitación en abstracto de las facultades que forman parte de la materia extranjería o inmigración. Además, la finalidad o los intereses del Estado que se toman en consideración son más amplios. No es solo el orden público o la organización política. También incluye la capacidad de integración del país de acogida. Esto significa que se reconoce al Estado un ámbito más amplio de intervención. Señala que "la actuación

31. José Antonio MONTILLA MARTOS, "La distribución de competencias en inmigración", ob. cit. p. 14

32. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., p. 44.

33. Ibídem, p. 35.

34. Ibídem, p. 29.

35. Ibídem, p. 38.

36. Ibídem, p. 28, donde cita la STC 71/1982.

37. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob. cit., p. 80.

estatal en desarrollo del art. 149.1.2 CE se agota prácticamente en la regulación y ejecución de la política de entrada y regularidad de la residencia y el trabajo y las correspondientes sanciones que pueden afectar a estos elementos". El matiz que añade el adverbio prácticamente a la acción de agotar es importante. También es revelador que hable de un "contenido tradicional", en lugar de un núcleo duro o esencial. Y explica: "la transformación del derecho de extranjería, derivada de la inclusión de la integración social como finalidad fundamental de este sector normativo, puede ampliar este núcleo reconociendo al Estado la capacidad de determinar un contenido mínimo que garantice esas posibilidades de integración, lo que le permitiría adoptar decisiones en materias atribuidas a la exclusiva competencia autonómica (como la asistencia social o la vivienda); pero tales decisiones se fundamentan sólo en la medida en que persigan la integración del inmigrante, lo que las reduce habitualmente a medidas positivas en relación con su estatuto". Revela que el carácter finalista de la atribución competencial se inspira en "los sistemas federales de distribución de competencias".

En relación con la regulación del acceso a los derechos sociales se plantea también la interpretación del art. 149.1.1ª de la Constitución. Montilla manifiesta que la utilización de este título "para reconocer al Estado capacidad de actuación en aras de definir las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los derechos de los inmigrantes en todo el territorio del Estado resulta sumamente limitada"[38]. No da un peso decisivo a la literalidad del precepto, que se refiere expresamente a "los españoles". Se basa en la diferencia entre la expresión "condiciones básicas" y la técnica de reparto de competencias entre las bases estatales y la legislación autonómica de desarrollo, para sostener que la finalidad del art. 149.1.1ª no es el establecimiento de un trato uniforme en todo el territorio, sino regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento los deberes constitucionales[39]. Concluye que "este precepto sólo puede resultar una facultad estatal para regular condiciones uniformes mínimas del ejercicio de los derechos en todo el Estado, pero no impide que las CCAA puedan desarrollar de forma diferenciada ese ejercicio".

2.6. El deber de colaboración

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes fue creado por el Gobierno central en el año 2005. Su objetivo principal es servir como un instrumento de cooperación entre las distintas administraciones públicas para promover y potenciar las políticas de integración y acogida de inmigrantes. La inmigración ha modificado las necesidades financieras de las CCAA y de los municipios respecto de la prestación de muchos servicios públicos. La falta de una financiación adecuada supone un riesgo para la calidad del servicio. Este posible deterioro puede alimentar los discursos contrarios a la inmigración. Montilla considera que la creación de este fondo es manifestación de un deber constitucional de colaboración y no de competencias propias[40]. Afirma que "ese deber de colaboración tiene un sentido especí-

38. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., pp. 37-38.

39. Ídem, donde cita las SSTC 61/1997 y 109/2003.

40. Ibídem, pp. 41-42.

fico en el proceso de integración social de los inmigrantes" e implica una "auténtica obligación jurídica para los poderes públicos estatales en un Estado autonómico cooperativo". Señala: "Lógicamente, en su envés, esta aportación de fondos a la administración competente para la gestión de los servicios sociales puede llegar a condicionar su actuación y supone, en la práctica, un ejercicio compartido de la integración social de los inmigrantes, sin alterar los respectivos títulos competenciales".

2.7. El balance negativo respecto de la participación autonómica en la política migratoria del Estado

La doctrina profundiza en los "déficits" del sistema, por continuar el término que acuñaron Giol y Pich, de acuerdo con lo que vimos en el apartado anterior. El primero es la falta de intervención de las CCAA en la política migratoria del Estado. Eduard Roig subraya el "interés fundamental" de las CCAA por la actuación del Estado en esta materia[41]. Este autor explica que este interés surge porque de la actuación del Estado "se derivan muy considerables consecuencias para el ejercicio de las propias competencias autonómicas y, con carácter general, para la situación de la Comunidad Autónoma"[42].

También Montilla señala las disfunciones que produce una separación estricta entre, por un lado, la situación jurídico-administrativa del inmigrante, en el que quedan excluidas las CCAA; y, por otro, su integración social[43]. Pone dos casos concretos que justifican la intervención de las CCAA en el ejercicio de las competencias del Estado en materia estricta de inmigración o extranjería. Señala que la situación administrativa o el empadronamiento (lo que denomina como "el marco jurídico del inmigrante") se erigen en condición para el acceso a prestaciones autonómicas. Además, las diversas acciones emprendidas por las CCAA o los municipios en materia de integración están completamente mediatizadas por su situación actual o las posibles expectativas de cambio. También explica que hay un interés autonómico en las autorizaciones para trabajar, que se conceden en virtud de un contingente distribuido por las diversas CCAA, porque es la administración autonómica la que debe recibir a los trabajadores extranjeros y prestarles los correspondientes servicios sociales.

El interés autonómico puede articularse a través del reconocimiento de cauces de participación autonómica. En este sentido, la LO 4/2000 había creado un órgano, el Consejo Superior de Política de Inmigración, para que las CCAA y los municipios participen en el establecimiento de las bases de una "política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes". El balance que hace Eliseo Aja apunta a la "marginación de las CCAA y los municipios el Consejo Superior de política de

41. Eduard ROIG MOLÉS, "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración", en Miguel Revenga Sánchez (coord.), Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional), El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003, Tirant lo Blanch, 2004, p. 360.

42. Ídem.

43. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., pp. 31-32.

la inmigración"[44] Considera que ha sido "una técnica de coordinación del Estado y de las CCAA muy débil", que los diferentes responsables del Estado han utilizado generalmente como "una instancia-eco, para explicar sus ideas y propósitos, y muy poco para coordinar realmente, para establecer procedimientos comunes y llegar a grandes líneas concordantes entre las distintas administraciones"[45].

La misma Ley Orgánica introdujo la participación de las CCAA mediante informes en determinados procedimientos de reagrupación familiar o autorización de residencia por arraigo. El ejemplo más relevante sería la intervención autonómica en la fijación del contingente de trabajadores extranjeros, en el marco de las contrataciones en origen. Sin embargo, valora Montilla que la intervención autonómica en la determinación del contingente arroja un balance negativo, porque la propuesta de las necesidades laborales que elevan las CCAA al Ministerio carece de cualquier fuerza vinculante. No existe, por ejemplo, una obligación de justificar los cambios respecto de la propuesta autonómica que introduzca la Secretaria de Estado de Inmigración. También señala Montilla que las CCAA participan en el procedimiento de elaboración del contingente "de la misma forma que lo hacen las organizaciones empresariales y los sindicatos, esto es, como un actor socio-político más, en un marco amplio de consultas, y no como el titular de las competencias sobre las prestaciones sociales a los inmigrantes". Por último, critica "la absoluta exclusión autonómica" en la gestión del contingente[46].

2.8. La ampliación de la intervención autonómica a través de las competencias sobre ejecución laboral

Ante el desencanto derivado de la falta de participación, surgen otras propuestas alternativas[47]. La primera de estas vías es la asunción de nuevas responsabilidades por las CCAA a través de sus competencias en materia de ejecución laboral, que tendremos oportunidad de ampliar al referirnos a las reformas estatutarias.

En relación con el fundamento competencial, se discute si la concesión y renovación de las autorizaciones de trabajo podía formar parte de las competencias de ejecución laboral, previstas en los Estatutos de Autonomía, a partir de que el art. 149.1.7ª de la Constitución sólo reserva al Estado la legislación en esta materia. En el momento previo a la reforma de los Estatutos de Andalucía y Cataluña, Montilla se mostró partidario de la posibilidad de que la administración autonómica asumiera la gestión ordinaria de las autorizaciones de trabajo con la redacción estatutaria vigente en aquel momento. Argumentó que "el acto administrativo de autorización para trabajar no puede vincularse a la ordenación de la política migratoria sino a las

44. Eliseo AJA, "La política inmigratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, p. 172.

45. Ídem.

46. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., 61.

47. Ibídem, p. 32.

condiciones de acceso al empleo, a la ordenación del mercado de trabajo y a la integración laboral"[48]. Pero ésta no es una opinión unánime[49].

La atribución de potestades de ejecución a las CCAA en las autorizaciones de trabajo para extranjeros plantea una dificultad práctica, debido a que la LO 4/2000 fusiona, en los casos más frecuentes, las autorizaciones de residencia y trabajo. La concurrencia competencial que pueda derivarse de la vinculación entre las autorizaciones de residencia y trabajo debería resolverse a través de sistemas de cogestión[50].

2.9. Las primeras propuestas de atribución extraestatutaria de competencias

Eduard Roig sitúa los orígenes de la propuesta de transferencia mediante ley orgánica de potestades ejecutivas en materia de inmigración en Cataluña en el contexto de los trabajos realizados por la Comisión del Parlamento de Cataluña sobre la mejora del autogobierno durante los años 2001 y 2002[51]. Pero esta posibilidad había sido señalada previamente, en el año 2000, por Eliseo Aja y el propio Eduard Roig[52]. A partir de aquí se produce una mayor elaboración doctrinal de la propuesta en los trabajos posteriores de Roig y Montilla, que son los que tomamos como referencia en este apartado.

La propuesta adopta una perspectiva funcional, no orientada al incremento de la autonomía política. Surge para responder a las deficiencias derivadas de la compartimentación entre las competencias del Estado sobre inmigración y las autonómicas vinculadas a la integración. Según Eduard Roig, el objetivo es la descentralización administrativa de actuaciones íntimamente vinculadas con algunas competencias autonómicas en materia laboral y asistencial[53]. En la misma línea, Montilla afirma que se pretende que el competente para prestar el servicio público y, con ello, el que decide sobre su concesión o denegación a un inmigrante, se encargue también de la tramitación de los permisos de residencia y trabajo. Destaca la importancia del conocimiento de su situación administrativa para la prestación de los servicios sociales[54].

Otro fin complementario del anterior es la mejora de la gestión administrativa. Montilla pronostica que esta transferencia permitiría que la administración autonómica, convertida en "administración única" en materia de inmigración, gestione de

---

48. Ibídem, pp. 63-64.

49. En sentido contrario, Jesús CRUZ VILLALÓN, "La política de inmigración: una competencia compartida", ambos en Joaquín GARCÍA MURCIA (coord.), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp. 56-57.

50. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., p. 64.

51. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob. cit., p. 138.

52. Eliseo AJA, "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", ob. cit., p. 741; y Eliseo AJA y Eduard ROIG, "Autonomia i immigració", en *El Clip*, n. 8, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona, 2000, https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c08.pdf.

53. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob.cit, p. 138.

54. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., pp. 68-69.

forma más adecuada los procedimientos, "facilitando la coordinación con los servicios sociales y mejorando la atención al ciudadano"[55]. Esta ventaja se vincula a la idea de que la administración autonómica es la más cercana al inmigrante. Adicionalmente, se aportan argumentos relacionados con los medios materiales. Eduard Roig valora las ventajas que supondría la integración de la gestión migratoria en la estructura administrativa autonómica, que es más amplia y está mejor equipada que la administración periférica del Estado[56].

Un tercer argumento es que la transferencia de las competencias clarificaría la responsabilidad política sobre su funcionamiento. Al atribuir la gestión de las autorizaciones de residencia y trabajo el mismo ámbito administrativo que los servicios sociales y de integración a los inmigrantes se visualiza de forma más nítida al responsable político de su funcionamiento"[57]. Adicionalmente, se señala que la administración autonómica responde de modo más efectivo y directo a una dirección política responsable por su gestión ante el correspondiente parlamento autonómico[58].

En consecuencia, es una transferencia limitada. Tiene como objeto la gestión ordinaria de la política de inmigración. Se traduce en que las CCAA asumirían funciones ejecutivas como la tramitación y resolución de permisos de residencia y trabajo, incluida la renovación, así como la gestión de procedimientos sancionadores[59]. La transferencia no incluye poderes normativos, sin perjuicio de lo que posteriormente se señala sobre cómo el amplio margen de apreciación administrativa dificulta separar la actividad normativa de la ejecutiva.

No se plantea ninguna diferencia entre transferencia y delegación[60]. El elemento esencial es la finalidad funcional de las leyes orgánicas del art. 150.2 de la Constitución, con independencia de su denominación. Montilla reflexiona sobre la finalidad del instrumento como una condición derivada de la propia Constitución. Comienza señalando que el art. 150.2 de la Constitución ha sido utilizado en el pasado para ampliar la autonomía política de las CCAA de régimen ordinario, como paso previo a una reforma estatutaria. Sin embargo, sostiene que, una vez alcanzado el máximo nivel competencial a través de las reformas estatutarias, su aplicación debe responder exclusivamente a criterios funcionales y no a objetivos políticos. El criterio esencial para proceder a la transferencia de competencias debe ser la eficiencia en la gestión, y no el mero incremento de la autonomía política. Un ejemplo ilustrativo es la LO 6/1997, de 15 de diciembre, que transfirió las competencias ejecutivas en materia de tráfico a Cataluña: aunque su origen fue un acuerdo político, la medida se justifica

55. Ídem.

56. Eduard ROIG, "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración desarrollo de un modelo en construcción", ob.cit, p. 139.

57. Ídem.

58. Ídem.

59. José Antonio MONTILLA MARTOS, "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit., p. 68.

60. Ibídem, p. 69 descarta la encomienda de gestión como mecanismo alternativo, "ya que para ejercer eficazmente las competencias transferidas es imprescindible el traspaso de medios materiales y personales, algo que la encomienda de gestión no permite"

desde una perspectiva funcional, en línea con la finalidad prevista en el art. 150.2 de la Constitución[61].

Se plantea en este momento la posible objeción sobre si la inmigración es, por su propia naturaleza, susceptible de transferencia o delegación. Sobre esta cuestión, sostiene Montilla que este límite tiene un "sentido material", que remite a la no vulneración de otros preceptos o principios constitucionales. En este sentido, señala que la ley orgánica de transferencia o delegación no podrá alterar el equilibrio entre los principios de unidad y autonomía, ni incidir en el control de fronteras[62]. Un equilibrio que no quedaría alterado por una atribución de potestades de gestión ordinaria que persiga una finalidad funcional, como se ha señalado anteriormente.

Se presta mayor atención a las exigencias de que el Estado se reserve formas de control, teniendo presentes las características singulares de la gestión de la situación administrativa de los inmigrantes. Afirma que en esta materia es muy amplio el margen de apreciación administrativa, no sólo en lo referente a control de entrada sino también en régimen de estancia, en procedimientos de retorno, devolución o expulsión o en los procedimientos sancionadores. Concluye que "no resulta fácil separar la normación y la ejecución o, dicho de otra manera, la organización administrativa determina la proposición normativa". El riesgo estaría en la independencia funcional de los aplicadores de la normativa respecto a la AGE, lo que dificulta la unificación de criterios y prácticas. Lo dice con las siguientes palabras: "podría resultar que para atender a un problema cierto: la necesidad de que las CCAA conozcan la situación administrativa de los inmigrantes a los que deben prestar los servicios públicos, se genere otro mayor: el tratamiento diverso de la inmigración en las distintas CCAA, por el amplio margen de apreciación administrativa en la materia y la no dependencia respecto a la AGE de los encargados de la aplicación normativa, una vez producido el correspondiente traspaso". La conclusión es la obligación de establecer unos mecanismos efectivos de dirección, mediante instrucciones y circulares, y de control sobre el ejercicio de las facultades transferidas, como pueden ser los recursos administrativos[63]. Todo ello sumado a la posibilidad de revocación de la delegación a través de una nueva Ley Orgánica.

3. La reforma estatutaria

La inclusión de artículos específicos dedicados a la inmigración en las reformas de los Estatutos de Andalucía y Cataluña se produce en un contexto caracterizado, como señala Camino Vidal, por la voluntad creciente de algunas CCAA de actuar[64].

---

61. Ibídem, p. 70.
62. Ibídem, pp. 68-69.
63. Ibídem, pp. 71-73.
64. María del Camino VIDAL FUEYO, "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", en Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 59-60. De la misma autora, "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2007, p. 116

Esta determinación se manifiesta con diferentes grados de intensidad, que se refleja en un ejercicio competencial desigual. Se consolidan además las claras asimetrías de hecho entre las CCAA.

Existe un clima de opinión dentro de la doctrina favorable a una relectura del art. 149.1.2 de la Constitución "más adecuada a la realidad autonómica". Se considera conveniente superar una "interpretación omnicomprensiva" de la extranjería y la inmigración como competencia exclusiva del Estado para adoptar una visión más sistemática del conjunto de las cláusulas constitucionales y estatutarias atributivas de competencias, que se adecúe más "a la realidad de un Estado altamente descentralizado y su capacidad para afrontar eficazmente una cuestión que presenta en nuestro país altos grados de concentración territorial"[65].

Camino Vidal también apunta a que el debate sobre la inmigración comienza a producir efectos electorales, debido a que "las ayudas económicas y otras medidas compensatorias dirigidas a facilitar la integración de los inmigrantes en muchas ocasiones se perciben por la población autóctona de forma negativa, como una discriminación o como una disminución de las ayudas destinadas a los nacionales"[66].

3.1. La parvedad de la regulación constitucional

La reforma estatutaria despierta una reflexión sobre la posición de la Constitución en el sistema de fuentes. Es un debate general, que García Roca conecta directamente con las competencias en materia de inmigración e integración[67]. Advierte sobre lo que describe como la "parquedad" de la regulación constitucional[68]. La gobernanza de la inmigración en el sistema autonómico estaría configurada prácticamente en su totalidad por los Estatutos y la legislación estatal[69]. No es, en sentido estricto, una desconstitucionalización, porque la regulación constitucional nunca ha sido suficiente. Pero el tiempo ha ampliado la distancia entre la realidad y el art. 149.1.2, por lo que puede hablarse de la "obsolescencia" o el "acusado envejecimiento" de este precepto[70]. La reforma de los Estatutos habría intensificado este proceso. Existe un abismo entre la exclusividad competencial de la que habla la norma constitucional y el modelo de concurrencia competencial que se consolidaría con los nuevos Estatutos.

---

65. Pablo SANTOLAYA MACHETTI, "Extranjería y nuevos estatutos de autonomía", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, p. 163.

66. María del Camino VIDAL FUEYO, "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", ob. cit., p. 59

67. Javier GARCÍA ROCA, "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales" en *Derecho, Inmigración e Integración, XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008.

68. Ibídem, p. 54.

69. Joaquín GARCÍA MURCIA y María Antonia CASTRO ARGÜELLES, "La distribución de competencias en materia de inmigración", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N.º 100, 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Las Relaciones Laborales en Andalucía), p. 246, añaden que la Constitución tampoco ha previsto suficientes mecanismos jurídicos para articular las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

70. Javier GARCÍA ROCA, "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales", ob. cit., p. 62.

Sin cuestionar la oportunidad política de la reforma de los Estatutos, García Roca muestra preocupación por la merma de la "clara merma de la seguridad jurídica y sobre todo de legitimidad democrática" que implica la pérdida de capacidad de la Constitución para "dirigir un complejo sistema de reglas de distribución de competencias"[71]. Los cambios en las responsabilidades de las diferentes administraciones respecto a la inmigración, que García Roca califica como un ejemplo de mutación constitucional, afectan a todo el Estado, por lo que no debería bastar con la legitimidad que aportan los procesos de reforma estatutaria, porque se realizan desde la óptica de cada Comunidad Autónoma[72]. Aboga por un "diálogo" entre la reforma constitucional y las reformas estatutarias para dispensar legitimidad democrática a los cambios en la organización territorial de la inmigración.

3.2. Las novedades (relativas) de las reformas estatutarias

Dentro de los apartados que se incluyen en los extensos artículos 138 del Estatuto de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio) y 62 del Estatuto de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), destacan tres aspectos: la referencia a las políticas de integración, la competencia ejecutiva sobre autorizaciones de trabajo y el refuerzo de la participación de las CCAA en las decisiones del Estado. El Estatuto de Autonomía de Cataluña especifica además que corresponde a la Generalitat "la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones sociosanitarias y de orientación".

Los Estatutos de Andalucía y de Cataluña contienen una cláusula sobre la política de integración. Las dos fórmulas coinciden sustancialmente, con pequeñas diferencias[73]. En ambos casos se dice que corresponde a la Comunidad Autónoma esta política "en el marco de sus competencias". Hay una ambigüedad que surge del contraste entre la apariencia de título competencial con el que se alude a la integración y la mención a que la Comunidad desarrollará esta política "en el marco de sus competencias". Cabe la duda de si esto significa que las actuaciones de estas CCAA seguirían apoyándose en los títulos sectoriales sobre educación, sanidad o asistencia social, o si realmente el nuevo precepto establece una base jurídica específica. Señala García Roca que la integración es "el interés y la finalidad al cual las competencias territoriales sirven, fruto de la ubicación de la Constitución en un Estado constitucional que adopta la forma de Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)"[74].

Un segundo elemento en ambos es la incorporación al Estatuto de la "competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros" cuya relación laboral se desarrolle en Andalucía o Cataluña. Los dos Estatutos mencionados concretan que la competencia incluye la tramitación y resolución de las autorizaciones

71. Ibídem, p. 54
72. Ibídem, p. 78.
73. Ambos Estatutos mencionan expresamente la participación social, mientras el Estatuto andaluz enumera diferentes dimensiones de la participación: social, económica y cultural. Es más relevante que el Estatuto de Cataluña especifique que corresponde a la Generalitat "el establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas".
74. Ibídem, p.

iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentados a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción.

Puede haber debate sobre si se trata de una nueva atribución o simplemente se concreta un contenido que podría deducirse ya de los títulos competenciales sobre ejecución laboral. En favor de la primera tesis, García Murcia y Castro Argüelles afirman que el art. 149.1.7ª es un "fundamento endeble e incierto" para atribuir a las CCAA potestades ejecutivas respecto de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros, con el argumento de que "la gestión de ese tipo de actos, aunque tenga un trasfondo laboral, supone a fin de cuentas aplicación de las leyes de extranjería y no de las leyes de trabajo"[75]. En el sentido contrario, de considerar incluida estas potestades en la competencia sobre ejecución laboral se pronuncia Montilla[76]. Esta segunda opinión no implica negar completamente la relevancia del cambio. Para Montilla: "la mención estatutaria supondrá, en la práctica, una alteración de la distribución de competencias"[77].

En ambos Estatutos se menciona "la necesaria coordinación con la competencia estatal en materia de entrada y residencia y de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado". Este es un elemento clave porque en nuestra legislación de extranjería se unen las autorizaciones de residencia de competencia estatal y las autorizaciones de trabajo de competencia autonómica. Se pregunta Montilla cómo se articula esa coordinación adjetivada de necesaria y añade: cualquiera que sea la solución política finalmente adoptada tenderemos en este punto a un sistema de cogestión[78].

El tercer elemento de la reforma es la apelación a la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado sobre inmigración "con especial trascendencia" autonómica. En particular, se califica como preceptiva la participación previa en el contingente de trabajadores extranjeros.

3.3. El desarrollo legislativo de la reforma estatutaria

Antes de que el TC resolviera sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña, se traspasó a Cataluña la gestión de autorizaciones de trabajo, asumida mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre. Poco después, se reformó la legislación de extranjería por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, que tiene como uno de sus objetivos adaptar la normativa a las competencias de ejecución sobre las autorizaciones iniciales de trabajo.

Pero la repercusión de esta ley orgánica es más amplia. Miguel Revenga señala que "el legislador ha manifestado una voluntad clara y decidida de incrementar el protagonismo competencial de las CCAA". Además de hacer operativa la asunción estatutaria de competencias en materia de autorizaciones de trabajo, menciona las siguientes

75. Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles, "La distribución de competencias en materia de inmigración", p. 257.

76. José Antonio MONTILLA MARTOS, "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", p. 19.

77. Ídem

78. Ibídem, pp. 46-47.

funciones de las CCAA reconocidas por el legislador estatal: a) los informes de arraigo social del inmigrante; b) reforzar la autonomía en materia de tratamiento de los menores inmigrantes; c) participar en la gestión colectiva de contrataciones en origen[79]. Javier Matia hace notar cómo las prácticas respecto de los informes autonómicos que la ley prevé "difieren a menudo entre distintos territorios" y critica "que esta dispersión práctica genera situaciones discriminatorias y pone en cuestión el principio de igualdad de los inmigrantes en distintas partes del territorio"[80].

La reforma legislativa también introduce novedades en los órganos de relación entre Estado y CCAA. Sustituye el Consejo Superior de Política de Inmigración por la Conferencia Sectorial de Inmigración.

El objetivo de la reforma de "reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración" también repercute en la distribución de competencias. El análisis de Donaire y Moya es que el nuevo art. 2 bis de la LO 4/2000 atribuye al Gobierno central una "posición de referencia" en la política de integración, mediante expresa invocación del art. 149.1.2.ª de la Constitución[81]. Los principales instrumentos previstos en la ley son el Plan Estratégico de Inmigración y el fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que funcionaba desde 2005[82]. El fondo estatal de integración se dota anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y es repartido entre las CCAA atendiendo a las circunstancias específicas de cada una y teniendo en cuenta las políticas concretas, como el refuerzo educativo. Sostiene Montilla que "no se pretende con ello limitar la dirección política autonómica en la materia sino enmarcarla en una política común de inmigración, con unos rasgos multilateralmente acordados"[83]. Y sugiere que el modelo de relaciones interadministrativas que "parece atisbarse" en la ley deberá consolidarse y configurarse mejor en los próximos años[84].

Antes de la Sentencia, el Parlamento de Cataluña desarrolló el nuevo Estatuto mediante la aprobación de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña. Esta ley tiene como objetivo crear y regular el servicio de primera acogida, estableciendo un marco normativo propio para la pri-

79. Miguel REVENGA SÁNCHEZ, "Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la LO 2/2009, de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social", en Joaquín TORNOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas* 2009, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, p. 122. Para otra clasificación de las novedades de la LO 2/2009, puede verse Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, "La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración", en Cuadernos de Derecho Público, núm. 37, 2009, p.109.

80. Francisco Javier MATIA PORTILLA: "Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 287.

81. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p.111.

82. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en inmigración", ob. cit. p. 85.

83. Ibídem, p. 91.

84. Ibídem, p. 89 y 98. Este modelo se basaría en tres actuaciones sucesivas: a) la fijación de un fondo estatal anual; b) la aprobación de un plan o programa conjunto del Estado con todas las CCAA para la distribución finalista de los fondos estatales y c) la concreción bilateral a través de los convenios de colaboración a fin de allegar fondos para ayudar en la financiación de las actuaciones autonómicas"

mera etapa del proceso de integración. La ley contempla además la creación de la Agencia de Migraciones de Cataluña.

No es el Parlamento de Cataluña la única cámara autonómica que ha aprobado una ley de derechos de los inmigrantes o una ley de integración de los inmigrantes[85]. Reflexiona Camino Vidal que estas leyes autonómicas "sólo tiene sentido si pretende ampliar el contenido de los derechos sociales y demás prestaciones públicas que ya disfrutan los inmigrantes en la Comunidad Autónoma de acuerdo con la legislación básica del Estado pues, caso contrario, caeríamos en una legislación de carácter redundante y, por tanto, innecesaria"[86].

4. La definición jurisprudencial del marco competencial

La Sentencias sobre el Estatuto de Autonomía (STC 31/2010, de 28 de junio, es la primera ocasión en la que el TC se pronuncia sobre el reparto competencial en materia de inmigración[87]. Las sentencias posteriores la han tomado como punto de partida. Esta etapa de construcción jurisprudencial coincide con un periodo de crisis económica, que condiciona especialmente las sentencias que resuelven el conflicto entre el Estado y las CCAA sobre el acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros.

Al margen de la jurisprudencia del TC, la crisis afectó al Fondo Estatal para la Integración, Acogida y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes. Se produjo primero una reducción de la dotación y posteriormente la paralización del fondo entre 2012 y 2019.

4.1. La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña

Las referencias que la STC 31/2010 dedica a la inmigración constituyen una pequeña pieza dentro de un recurso de inconstitucionalidad mucho más amplio, sobre un asunto que provoca una fuerte división y en el que se cuestiona la posición de los estatutos en el sistema de fuentes. Estos factores explican que la Sentencia intente alcanzar un complejo equilibrio entre una lectura estricta de la exclusividad de la competencia del Estado sobre inmigración, que lleva a sostener que sería claramente inconstitucional pretender atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia, y el reconocimiento de las facultades autonómicas en esta realidad social, aunque ligadas a otros títulos estatutarios diferentes.

Según Donaire y Moya, la sentencia se decanta por una "versión atenuada" de la tesis "tradicional" de la exclusividad estatal, frente a "una adscripción más intensa" de los votos particulares de la inmigración como título estatal "exclusivo y excluyente de

85. Para un panorama general, puede verse Mª del Camino VIDAL FUEYO, "Las Leyes Autonómicas en materia de Inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-54.

86. Ibídem, p. 53.

87. Contiene un pequeño apunte la STC 95/2002, de 25 de abril, respecto de la autorrestricción estatutaria de la competencia de ejecución laboral atribuida a la Generalidad de Cataluña en los ámbitos de las migraciones interiores y exteriores.

cualquier intervención autonómica"[88]. Discrepa Aguado i Cudolà, que considera que toda la Sentencia, sin distinguir entre la opinión de la mayoría y los votos particulares, está impregnada por lo que denomina como el "mito del Estado nación como elemento privativo y exclusivo de la soberanía". Enmarca la interpretación realizada en la visión "más tradicionalista del Estado nación en que las competencias sobre inmigración representan una cuestión que afecta a la soberanía y en que no cabe una concepción plurinacional del Estado"[89]. Sin embargo, cabe apuntar que no hay referencias al concepto de soberanía en el fundamento jurídico 83 de la STC 31/2010.

La interpretación que sustenta la posición de la mayoría mezcla el formalismo y el realismo. Por una parte, sustenta la exclusividad de la competencia estatal en la literalidad del art.149.1.2, acompañada por una concepción débil de la posición del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el fundamento jurídico 83º de la Sentencia comienza afirmando: "Es evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado ex art. 149.1.2 CE, de modo que el art. 138.1 EAC sería claramente inconstitucional si, como parece deducirse de su enunciado, pretendiese atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en dicha materia". Pero esta primera afirmación se compensa con una segunda idea: "la evolución del fenómeno inmigratorio en España impide configurar la competencia estatal ex art. 149.1.2 CE como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las CCAA de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria".

La solución de compromiso que se propone consiste en una interpretación conforme del Estatuto con la Constitución que permitiría entender que las potestades recogidas en el Estatuto "no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración". A partir de esta vía intermedia, el TC considera que "lo relevante a la hora de pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto, no su rúbrica o la denominación de la materia o título competencial en cuestión, sino el alcance material de las concretas competencias o potestades estatutariamente atribuidas a la Comunidad Autónoma".

Aplicando este criterio, la sentencia atribuye un significado no competencial a la referencia que hace el Estatuto a la política sobre integración social y económica de la población inmigrante. Esta política se inserta en otras competencias de la Generalitat, como son servicios sociales, sanidad, educación o vivienda. En este sentido, afirma que "no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión a que esas competencias (se refiere a las previamente previstas sobre servicios sociales) se ejercerán especialmente al servicio de la integración de los inmigrantes e incluso que se establezca la obligación por parte de las instituciones autonómicas de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a esa integración social". Y

88. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p. 123.

89. Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, "La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006", en *Revista catalana de dret públic*, N.º. Extra-1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), p. 370.

añade que las disposiciones del Estatuto "en ningún caso puede entenderse que releguen la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración".

Sobre la competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, el TC señala que "debe considerarse circunscrita, como revela su tenor literal, a las primeras actuaciones sociosanitarias y de orientación, de modo que la exclusividad con que se define la competencia autonómica, en cuanto manifestación de la competencia asumida en materia de asistencia social, resulta limitada por la competencia exclusiva reservada al Estado ex art. 149.1.2 CE".

El párrafo en el que la STC 31/2010 analiza la constitucionalidad del apartado 2 del art. 138 EAC comienza afirmando "que es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería", que es competencia exclusiva del Estado. Salva la posibilidad de que las CCAA puedan ejercer facultades en virtud de la "competencia ejecutiva en materia de legislación laboral" sobre los extranjeros cuya relación laboral se desarrolla en Cataluña. Y finaliza con la siguiente afirmación: "si al Estado ha de corresponder, con carácter exclusivo, la competencia en cuya virtud se disciplina el régimen jurídico que hace del extranjero un inmigrante y atiende a las circunstancias más inmediatamente vinculadas a esa condición, a la Generalitat puede corresponder aquella que, operando sobre el extranjero así cualificado, se refiere estrictamente a su condición como trabajador en Cataluña".

Por último, sobre la participación de la Generalitat en las decisiones del Estado sobre inmigración, la STC 31/2010 afirma que "el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es una sede normativa impertinente, con una perspectiva constitucional, para prever, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian en asuntos tales como los relativos a la inmigración, cuando éstos tengan, como expresamente se prevé, «una especial trascendencia para Cataluña»". Pero resta eficacia a la disposición estatutaria, al afirmar que corresponde a la legislación estatal determinar "libremente" "los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto". Donaire y Moya analizan: "La argumentación, sin embargo, no especifica más, y, concretamente, no entra a ponderar si el carácter preceptivo y previo de la participación autonómica establecida por el Estatuto catalán en la determinación del contingente anual de extranjeros limita o no la libertad del Estado en la determinación del alcance y el detalle de esta participación. Tal vez, porque, más allá de la inclusión de ambos calificativos, el Estatuto catalán, en congruencia jurídica con el carácter exclusivo del título estatal sobre inmigración, deja un amplísimo margen de configuración al legislador central para concretar el alcance de esa participación autonómica"[90].

El resumen que hacen Donaire y Moya es que la STC 31/2010 admite "una limitada intervención autonómica, condicionada a la existencia de competencias estatutarias conexas y sectoriales, ante las cuales, y bajo determinadas circunstancias, el

90. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p.

título estatal puede ceder la "preferencia". En consecuencia, impone dos tipos de límites a la intervención autonómica: la conexión necesaria con otras competencias estatutarias y el título competencial del Estado.

4.2. Los efectos de la Sentencia

La impresión general es que, en materia de inmigración, la STC 31/2010 no produjo un gran cambio. Es significativo que la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada mucho después, mediante la LO 1/2018, de 5 de noviembre, haya seguido el modelo marcado por los Estatutos de Andalucía y Cataluña, basado en la descripción de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de atención e integración a los migrantes, la atribución a la Comunidad de Canarias de la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo y la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Canarias.

Destacan Donaire y Moya que, desde una "perspectiva pragmática", la STC 31/2010 no ha desmontado el traspaso a Cataluña de las potestades ejecutivas en relación con las autorizaciones de trabajo de los extranjeros ni las reformas introducidas por la LO 2/2009. Al contrario, señalan que la Sentencia "abre la puerta a la potencial generalización de las facultades autonómicas sobre autorizaciones laborales iniciales", sin tener que reformar sus Estatutos[91]. De momento no se ha producido una generalización, sino una limitada extensión al País Vasco, que ha recibido el traspaso que le permitirá tramitar las autorizaciones de trabajo para personas extranjeras[92].

Podemos añadir que se ha producido un cuestionamiento de la intervención de las CCAA, que está ligado al objetivo de aligerar las cargas burocráticas para las empresas que resulta de la crisis económica. El informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas, de 2013, advertía de que se estaba produciendo "una divergencia de las condiciones de acceso de los extranjeros no comunitarios a los distintos servicios, así como en los requisitos cuyo cumplimiento permite la permanencia en territorio nacional". Recomendaba reforzar "una política nacional de integración", mediante una reforma de la LO 4/2000, que defina "unos criterios comunes de integración de los inmigrantes" y determine "el ámbito de actuación de cada una de las diferentes administraciones públicas"[93].

En relación con la gestión de los permisos de trabajo y residencia, que solo se había traspasado a Cataluña, el informe asume que estas potestades de ejecución derivan de la competencia autonómica en materia de relaciones laborales y que podrían ser asumidas por todas las CCAA sin necesidad de modificación estatutaria. La situación de las autorizaciones de residencia y trabajo, en la que el Estado resuelve

91. Ibídem, p. 124.

92. El acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno vasco se formalizó en la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada el 6 de marzo de 2025, donde se anunció que la gestión efectiva de estas competencias comenzará a partir del 1 de julio de 2025.

93. Informe inicial de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, pp. 123-124, https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF.

sobre los requisitos de la residencia y la Comunidad Autónoma analiza los requisitos laborales y la situación de empleo, es criticada por el informe, que considera que impide "tener una visión global de la política de admisión; introduce barreras a la unidad de mercado y supone la existencia de duplicidades horizontales (entre CCAA) al obligar a los interesados a solicitar ampliación del ámbito territorial para desarrollar, por ejemplo, una actividad por cuenta propia en más de una Comunidad Autónoma; incrementa las cargas burocráticas y dificulta el mantenimiento de unos criterios homogéneos en la gestión de la extranjería en todo el territorio del Estado español"[94]. Aboga por aprovechar la transposición de la Directiva 2011/98/UE, de 13 de diciembre de 2011, para revisar la legislación estatal "con el fin de implantar un permiso único sustituyendo la autorización de trabajo por un informe de la autoridad laboral autonómica". Un cambio que no se produjo, pero que queda como propuesta en el debate político.

También se mantiene la ley catalana sobre la acogida de las personas inmigradas o retornadas. Sobre esta cuestión, Donaire y Moya mencionan al recurso de inconstitucionalidad presentado por la Defensora del Pueblo, relativo al idioma en que debe impartirse la formación de acogida. Señalan que el recurso incide sobre "un aspecto muy concreto (y diríamos hasta cierto punto secundario con relación al debate de fondo sobre la integración de la inmigración)"[95]. Es cierto que el derecho a la educación como elemento de la integración de los migrantes es una cuestión mucho más amplia[96]. El recurso se resuelve en la STC 87/2017, de 4 de julio, que sigue la estela de la Sentencia sobre el Estatuto, que declara la inconstitucionalidad únicamente del apartado de la ley que obliga a alcanzar un determinado nivel lingüístico en catalán como condición de acceso a las acciones formativas en lengua castellana.

La valoración respecto del impacto de la Sentencia hacia el futuro es diferente. Se ha advertido de que la Sentencia deriva de la Constitución "estrictos límites interpretativos" a la intervención autonómica en este ámbito"[97], dejando a las CCAA "en la práctica sin la posibilidad de profundizar en herramientas que permitan encarar de forma adecuada la inmigración[98]. De manera más enfática, se ha dicho que el TC frena una "apuesta federalizante del modelo"[99].

94. Francisco Javier DONAIRE VILLA, y David MOYA MALAPEIRA, ob. cit., p. 124.

95. Ídem.

96. Luis E. DELGADO RINCÓN, "El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes", en Francisco Javier MATIA PORTILLA (dir.) e Ignacio ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 161-196.

97. David MOYA MALAPEIRA, "Competencia en materia de inmigración", en *Revista catalana de dret públic*, N.º Extra-1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), p. 364.

98. Vicenç AGUADO I CUDOLÀ, ob. cit., p. 371.

99. Marco APARICIO WILHELMI, "La decisión de las competencias relacionadas con la inmigración", en el mismo número monográfico de la *Revista catalana de dret públic*, p. 356.

4.3. Las subvenciones estatales a favor de la integración y las funciones ejecutivas del Servicio Público de Empleo Estatal

La jurisprudencia posterior a la Sentencia del Estatuto se ha ocupado de la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. La STC 227/2012, de 29 de noviembre, descarta que este tipo de ayudas del Estado puedan encuadrarse en la materia de inmigración[100]. Toma como referencia la Sentencia del Estatuto, en la parte en la que rechaza que el art. 149.1.2ª pueda ser un título horizontal. El TC adscribe las ayudas que persiguen fomentar programas de integración de los inmigrantes a la materia de asistencia social[101]. A partir de este encuadre competencial, el Tribunal sigue el esquema fijado en su jurisprudencia previa[102], para llegar a la conclusión de que el Estado puede decidir asignar fondos y regular los aspectos centrales del régimen subvencional, pero no puede centralizar la gestión de las ayudas.

La misma solución se ha extendido a la atribución de funciones ejecutivas al Servicio Público de Empleo Estatal. La STC 179/2016, de 20 de octubre, a diferencia de lo que hemos visto en la jurisprudencia sobre subvenciones, considera que resulta aplicable el art. 149.1.2.ª CE. Tiene en cuenta las características y el fin de las acciones que se atribuyen al Servicio Público de Empleo Estatal: "medidas de intermediación y políticas activas de empleo, que se realizan en los países de origen de los extranjeros a quienes se dirigen y cuyo objetivo es lograr la integración de los inmigrantes en el mercado laboral nacional, al objeto de facilitar la ordenación de los flujos migratorios"[103]. La Sentencia concluye que las medidas "inciden directamente en la ordenación de la entrada de inmigrantes en nuestro país"[104].

4.4. El aprendizaje de las lenguas oficiales en la integración

Las pretensiones de construcción jurisprudencial son mayores en la STC 87/2017, sobre la designación del catalán como lengua vehicular en la gestión de las políticas de acogida e integración de inmigrantes. Respecto de la Sentencia del Estatuto, el TC añade en esta ocasión que "la competencia de «primera acogida» no es (...) otra cosa que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la Generalitat en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera"[105]. Por lo tanto, concluye que la regulación de las acciones formativas del servicio de primera acogida encuentra su apoyo en el art. 138.1 EAC, en conexión con la competencia sobre servicios sociales prevista en el art. 166.1 EAC.

---

100. En el mismo sentido, las SSTC 26/2013, de 31 de enero; 154/2013, de 10 de septiembre (sobre subvenciones para la habilitación de plazas de alojamiento a trabajadores migrantes ya contratados); y 78/2014, de 28 de mayo.

101. FJ 4.

102. Se citan las SSTC 13/1992, de 6 de febrero, y 178/2011, de 8 de noviembre. El voto particular se remite a la STC 226/2012, de 29 de noviembre.

103. Cita como precedente la STC 95/2002, de 25 de abril.

104. FJ 2d).

105. FJ. 3.

La Sentencia analiza si la actuación de Cataluña invade la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.2ª. El TC reitera que, más allá de este título competencial, el Estado puede incidir en la integración social de los inmigrantes a través de sus títulos competenciales sectoriales, como hemos visto en las sentencias anteriores[106].

La Sentencia dedica varios párrafos a explicar la materia "extranjería", posiblemente de forma innecesaria para la resolución del recurso, porque finalmente utiliza un precepto de la LO 4/2000 que estaría más conectado con la inmigración que con la extranjería como parámetro de constitucionalidad para la ley autonómica. La Sentencia afirma que "hay que tener en cuenta, de un lado, que el art. 149.1.2 CE no se refiere exclusivamente a la inmigración como competencia estatal, sino que también incluye expresamente la «extranjería»". Emerge un ensayo de diferenciación entre inmigración y extranjería, que no existe en la legislación y que tampoco está delimitada de forma precisa en la doctrina. El ordenamiento no separa dos conjuntos de normas, sino que combina ambos enfoques en la LO 4/2000 y el término Ley de Extranjería no se utiliza más que en un sentido impreciso. En el ámbito doctrinal, Eliseo Aja se ha ocupado de la distinción entre la extranjería y la inmigración. Explica que los dos términos se equiparan y se utilizan indistintamente, pero apunta a que pueden tener un significado distinto. En un sentido más preciso, la extranjería hace referencia a una condición legal, mientras que la figura del inmigrante está ligada a la situación real de quien traslada su domicilio y su familia a otro Estado con el propósito de realizar una actividad remunerada[107].

Siguiendo con esta digresión, el Tribunal concreta el contenido de la competencia exclusiva estatal sobre el "estatuto jurídico del ciudadano extranjero". Señala que éste se asienta en una lectura integrada del art. 149.1.2 CE y del art.13 CE, que establece que "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establezcan los tratados y la ley"[108]. Los dos aspectos principales de esta competencia estatal sobre extranjería, según la sentencia, son determinar qué derechos, propios de los españoles, deben extenderse a los extranjeros y establecer los derechos específicos de los extranjeros en cuanto tales, como el derecho al aprendizaje de lenguas oficiales para su integración social.

Desde una aproximación negativa, la Sentencia impone dos límites a la competencia estatal. Especifica que el "estatuto del extranjero", como parte integrante del título competencial estatal del art. 149.1.2 CE, no incluye "la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que tiene, más bien, el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales". Además, señala que el Estado no tendría la facultad de imponer políticas sectoriales concretas a las CCAA. La Sentencia destaca que la competencia estatal sobre el estatuto del extranjero no es un "título horizontal". Solo fija los mínimos indisponibles en mate-

106. FJ 5.
107. Eliseo AJA, *Inmigración y democracia*, Alianza editorial, 2012, pp. 45-47.
108. FJ 4.

ria de derechos, permitiendo a las autonomías desarrollar políticas propias en sus ámbitos competenciales.

Tras lo que nos parece un largo *obiter dicta*, la Sentencia centra el parámetro de constitucionalidad en el art. 2 ter de la LO 4/2000, que señala en su apartado segundo, a los efectos de promover la integración social, que las Administraciones públicas deben realizar "acciones formativas... garantizando en todo caso... el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales"[109]. Afirma que esta norma, la única de índole lingüística contenida en la Ley Orgánica "no está ubicada en el conjunto normativo que define el estatuto jurídico del extranjero en España –ámbito en que el legislador ha optado por no incluir ningún derecho de tipo lingüístico– sino que se sitúa en el marco de los objetivos generales de la política migratoria fijados por el Estado". Del contraste del art. 9 de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2010 con el citado art. 2 ter de la LO 4/2000, el TC concluye la nulidad del apartado del precepto legal autonómico que hace depender el acceso al conocimiento de la lengua castellana de la efectiva adquisición de competencias básicas en lengua catalana. También establece una interpretación conforme de la afirmación del catalán como lengua vehicular en la gestión de las políticas de acogida e integración de inmigrantes.

4.5. El acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular en tiempos de restricciones presupuestarias

Como consecuencia de la crisis de deuda pública se produce una controversia entre el Estado y las CCAA sobre el acceso a la asistencia sanitaria de los extranjeros en situación irregular. En un contexto de contención del gasto público, el gobierno central modificó la regulación del acceso al servicio de salud, mediante el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud. Se reformó la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. En concreto, el art. 3, que establece quiénes son titulares del derecho a la protección a la salud y a la atención sanitaria. El acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos se vinculó a la condición de asegurado o beneficiario del sistema, especificando que los extranjeros recibirán asistencia sanitaria cuando estén registrados o autorizados como residentes en España. Se excluía a las personas que estaban empadronadas, pero que carecían de una autorización de residencia. El TC declaró la constitucionalidad de esta medida en la STC 139/2016, de 21 de julio, que solo en su fundamento jurídico 12º entra de forma muy breve en los problemas competenciales.

Para compensar la restricción estatal, algunas CCAA modificaron su normativa para permitir que las personas empadronadas y con bajos ingresos conservaran su tarjeta sanitaria. El Estado promovió entonces recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia contra estas iniciativas autonómicas, dependiendo del rango legal de la norma autonómica. El primero de los conflictos que resolvió el TC fue el interpuesto contra el Decreto del Gobierno Vasco 114/2012, de 26 de junio, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de

109. FJ 6.

la Comunidad Autónoma de Euskadi. Luis Delgado describe con detalle esta situación de "heterogeneidad normativa", caracterizada no sólo por la existencia de normas autonómicas diversas, sino también por diferentes formas de aplicar la ley estatal en relación con la concesión de la tarjeta sanitaria, que "puede dar lugar a un no deseable «efecto llamada», a un desplazamiento de los inmigrantes irregulares desde aquellas CCAA que no les conceden el acceso a las prestaciones sanitarias adicionales o complementarias a otras Comunidades que sí se las ofrecen"[110].

La STC 134/2017, de 16 de noviembre, consideró que la norma autonómica era contraria a la legislación básica del Estado[111]. La Sentencia descarta que concurra la competencia sobre inmigración y extranjería recogida en el art. 149.1.2 CE, en contra de lo que aparece en la disposición final primera del Decreto-ley[112]. Utiliza la delimitación que hace la STC 87/2017 del "estatuto del extranjero". Este estatuto se refiere a la determinación de "los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país". Es decir, a las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales. En cambio, la Sentencia excluye de la extranjería como materia competencial la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado.

En consecuencia, la Sentencia se centra en la competencia sobre bases y coordinación general de la sanidad[113]. Se analiza, por una parte, la interpretación de la norma estatal, para valorar si hay contradicción con la regulación autonómica; y por otra, la consideración de la norma estatal como básica. En relación con la primera cuestión, el TC asume que la norma estatal debe ser interpretada a partir de una "vocación de exhaustividad", que "cierra toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario que han establecido las bases recogidas en el tantas veces citado art. 3 de la Ley 16/2003". Las adiciones autonómicas al ámbito subjetivo del derecho a la asistencia sanitaria son contrarias a la norma estatal. Eduard Roig es crítico con esta interpretación de la norma estatal, basada en que la finalidad expresa de la norma básica es "establecer un sistema que permita una mayor raciona-

110. Luis DELGADO DEL RINCÓN, "El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril", en Francisco Javier MATIA PORTILLA (dir.) e Ignacio ÁLVAREZ RODRÍGUEZ (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, p. 253. Del mismo autor, posteriormente, *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Tirant lo Blanch, 2019.

111. Este pronunciamiento fue seguido por las SSTC 140/2017, de 30 de noviembre (sobre la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, sobre la complementación de las prestaciones farmacéuticas en la Comunidad Foral de Navarra); 145/2017, de 14 de diciembre de 2017 (respecto del Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 3/2015, de 24 de julio, por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunidad Valenciana); 2/2018, de 11 de enero de 2018 (en relación con la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social, de la Comunidad Autónoma de Extremadura); y 18/2018, de 22 de febrero (sobre el Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, que establece el procedimiento y las condiciones para el acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria pública en la Comunidad Foral de Navarra).

112. FJ 3.

113. FJ 5.

lización del gasto sanitario y un reforzamiento de la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud"[114]. Sugiere Roig que el TC debería haber tenido más presente la fuerza interpretativa de los derechos del Capítulo III del Título I de la Constitución. Afirma que ante las dudas que generaba la lectura de la norma estatal, en cuanto a que su comprensión como limitadora de ampliaciones era polémica, el Tribunal debería haberse inclinado la interpretación más favorable a la efectividad del derecho a la salud.

Respecto a la segunda cuestión, la Sentencia reconoce el carácter material básico de una norma estatal. La Sentencia no considera que el concepto de bases en materia de salud restrinja la facultad del Estado al establecimiento de una protección mínima. Por el contrario, estima que el reconocimiento a las CCAA de la capacidad de desarrollo para mejorar el ámbito prestacional fijado por el Estado "se halla en función, precisamente, de los límites y del alcance que las propias bases del Estado fijen, con fundamento en los intereses generales que aquél justifique".

En sentido contrario, el voto particular suscrito por los Magistrados Valdés Dal-Ré, Xiol Ríos, Conde-Pumpido Tourón y Balaguer Callejón, expresa un "rotundo desacuerdo con esa desmedida noción de lo básico, que no se diferencia sustancialmente de una competencia legislativa exclusiva del Estado"[115]. Defienden la capacidad que deben tener las CCAA para mejorar la cobertura sanitaria a colectivos que la legislación estatal no protege. Como argumento *a contrario*, se preguntan si la vía informal constituye el único recurso del que pueden disponer las CCAA[116].

El discurso que sostiene el voto particular se apoya en un doble fundamento: el principio de autonomía y la cláusula del Estado social. En relación con el primero, el voto particular declara que el principio de solidaridad y la existencia de financiación propia "condicionan, pero en modo alguno cercenan el principio de autonomía". Defienden "una concepción consustancial a la diversidad territorial que otorga a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, que supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos, pues la autonomía significa precisamente la capacidad de adoptar políticas propias, en el marco de la Constitución y del Estatuto".

También subrayan la relevancia que tiene la universalidad del sistema de salud en la idea de Estado social. Consideran que el cambio de la legislación estatal, que se aparta "de manera brusca del principio de universalidad en el acceso a la asistencia

---

114. Eduard ROIG, "Las bases como "máximo" común: comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 134/2017, de 16 de noviembre, y 145/2017, de 14 de diciembre que consideran básica la exclusión de determinadas personas del sistema sanitario público", en la web del Observatorio de Derecho Público, IDP, https://www.foroautonomias.es/las-bases-como-maximo-comun-comentario-a-las-sentencias-del-tribunal-constitucional-1342017-de-16-de-noviembre-y-1452017-de-14-de-diciembre-que-consideran-basica-la-exclusion-d/.

115. Se centra en el análisis del voto particular Olimpia MOLINA HERMOSILLA, "Comentario a la sentencia Tribunal Constitucional 134/2017, de 16 de noviembre", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, N.º 3 (Especial), 2023, págs. 309-315.

116. El voto particular señala que otras Comunidades Autónomas dictaron instrucciones a los centros sanitarios de su competencia para que facilitaran a todas las personas, con criterios de gratuidad y al margen de su situación jurídica o de su nacionalidad, las prestaciones sanitarias precisas para garantizar su derecho a la salud.

sanitaria" ha colocado "entre paréntesis el fatigoso pero constante proceso de construcción y consolidación en la sociedad española del Estado de Bienestar". Y añaden: "la concepción del *Welfare State*, propia del constitucionalismo social más avanzado, ha sido suplantada, en aras al logro de presuntos objetivos tales como la eficiencia y la racionalización económicas, por la del *Workfare State*". Las medidas adoptadas por las CCAA se justifican por "la abierta finalidad de evitar las situaciones de desprotección, con riesgos evidentes para la salud no solo individual sino también colectiva, generadas por el Real Decreto-ley 16/2012 en relación con los colectivos sociales más vulnerables en una economía de mercado progresivamente globalizada".

En el mismo sentido que el voto particular, Maldonado Molina valora que la interpretación realizada por el TC vacía de contenido al Estado autonómico y la declaración de Estado social y democrático de Derecho[117]. Centrándose en la organización territorial, Eduard Roig critica que la Sentencia excepcione el entendimiento de las bases como un mínimo común garantista para afirmar la posibilidad de fijar un máximo común excluyente[118]. Afirma que la Sentencia "comporta la generación de un nuevo título horizontal (aplicable al menos a las competencias básicas) de carácter negativo: la posibilidad de excluir actuaciones autonómicas adicionales por razón de gasto". Argumenta que el Tribunal no debería haber aceptado la necesidad de esta interpretación de las bases estatales, que atiende a la garantía de la sostenibilidad financiera sin haber examinado de forma crítica la relación entre este fin y las medidas adoptadas. Critica que el TC se base en una valoración económica "sin recurrir a elemento objetivo alguno respecto de sus magnitudes y aceptando sin más la posición estatal"[119].

4.6. La soberanía como criterio de delimitación de la competencia exclusiva del Estado

El concepto de soberanía no aparece mencionado, como ya hemos señalado anteriormente, en la fundamentación jurídica de las SSTC 31/2010 y 87/2017. Sin embargo, parece tener un protagonismo mayor en los sistemas doctrinales. Santiago Ripol Carulla interpreta el art.149.1.2.ª de la Constitución a partir de una identificación de las materias "relacionadas directamente con el ejercicio de la soberanía territorial de los Estados", que incluiría "el control de fronteras, la determinación de los flujos migratorios, el establecimiento del estatuto de los extranjeros y de las condiciones y requisitos para autorizar su entrada, estancia, residencia y trabajo en España". Y su distinción con aquellas otras "que se orientan a la asistencia del inmigrante y a favorecer su integración social". Mientras las primeras encuentran acomodo en el

117. Juan Antonio MALDONADO MOLINA, "La distribución de competencias como límite a la efectiva protección de la salud (STC 134/2017, de 16 de noviembre; 140/2017, de 30 de noviembre; y 145/2017, de 14 de diciembre)", en *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva Época, 20(2), 2018, pp. 305-315, https://doi.org/10.5209/FORO.59021.

118. En este sentido, Eduard ROIG, "Las bases como "máximo" común", ob. cit.

119. Ídem. Opina que el Tribunal Constitucional debería haber examinado "elementos como (a) el impacto real sobre la sostenibilidad de la exclusión de sujetos, (b) la realidad de la afectación a la sostenibilidad del Sistema cuando la atención a dichos sujetos se realiza con financiación propia de la Comunidad, la existencia de otros mecanismos de garantía de la sostenibilidad financiera del sector público (c) o, por último, (d) la legitimidad constitucional de la distribución de la carga de la sostenibilidad (que gravita en exclusiva precisamente sobre quienes tienen menos recursos)".

marco de las competencias exclusivas del Estado, las segundas afectan a títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial[120]. Retoma como referencia la idea de Montilla, que ya hemos explicado anteriormente, de que el contenido del art. 149.1.2ª debe estar acotado a un núcleo duro relacionado con el control de la entrada, la salida y la permanencia de los extranjeros en España, como vía para limitar la expansión de la competencia del Estado.

5. La inmigración en el centro de la arena política: los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la acogida de menores no acompañados

La proposición de ley orgánica de delegación se presenta en un momento en el que la inmigración y el asilo están en el centro de la arena política en los países receptores de inmigración[121]. En España, la dificultad para llegar a acuerdos se ha manifestado en el surgimiento de conflictos entre el Estado y las CCAA respecto a la atención a los menores no acompañados.[122] En este contexto, el Gobierno ha aprobado una reforma de la legislación de extranjería para establecer un sistema obligatorio de redistribución. El Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, ha sido recurrido por varias CCAA ante el TC.

5.1. El bloqueo de la cooperación voluntaria

De acuerdo con la exposición de motivos del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, el Estado y las comunidades y ciudades autónomas, reunidos en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, acordaron la ubicación de estos menores. Esta conferencia sectorial aprobó el 30 de septiembre de 2022 el «Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada» y el «Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023». Este régimen de cooperación implica que los acuerdos vinculan a las comunidades y ciudades autónomas que no se hayan opuesto a ellos. Ante la falta de acuerdo en los años posteriores se ha producido una situación de bloqueo, que plantea un problema humanitario respecto de los menores que llegan a Canarias, Ceuta y Melilla.

---

120. Santiago RIPOL CARULLA, "Art. 149.1.2ª" en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer España, 2018, p. 1228.

121. "Inmigración y asilo, en el centro de la arena política" fue el título elegido por el Anuario CIDOB de 2018 para describir el contexto que se impone en Estados Unidos y Europa. Joaquín ARANGO, Ramón MAHÍA, David MOYA y Elena SÁNCHEZ-MONTIJANO, "Inmigración y asilo, en el centro de la arena política", en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, p. 14.

122. Tomás de la QUADRA-SALCEDO JANINI: "La protección e integración social de los menores extranjeros no acompañados (MENAS) en el Estado autonómico", en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 41, 2024.

5.2. El protocolo del Gobierno de Canarias de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados

Una primera reacción del Gobierno de Canarias consistió en acordar que las entidades colaboradoras no recibieran nuevos menores migrantes sin su autorización expresa y se exigía que el Estado cumpliera sus obligaciones en la gestión de menores migrantes (Acuerdo del Gobierno de Canarias, 2 de septiembre de 2024). En desarrollo del acuerdo, la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias aprobó un protocolo que exige que toda recepción sea individualizada, con intervención del Ministerio Fiscal y previa autorización de la administración autonómica (Resolución de 10 de septiembre de 2024). El Gobierno central impugnó estas disposiciones autonómicas ante el TC por vulnerar disposiciones sustantivas y competenciales de la Constitución.

La STC 43/2025, de 12 de febrero, declara que las resoluciones autonómicas son inconstitucionales por haber dispuesto de sus competencias en materia de protección de menores "en forma contraria a su propio estatuto de autonomía" (FJ 3.E). Se basa en que las competencias estatutarias son indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional. En este sentido, la Sentencia señala que la protección de menores extranjeros no acompañados es una competencia compartida: el Estado asume funciones de control y salvamento, mientras que la protección y tutela corresponde a la comunidad autónoma una vez el menor está en situación de desamparo en su territorio.

Tras establecer la inconstitucionalidad de las disposiciones autonómicas, la Sentencia añade una reflexión sobre "la realidad subyacente a este proceso constitucional". Señala que la inmigración "es un fenómeno de evidente naturaleza supraautonómica que trasciende el círculo de sus intereses propios (art. 137 CE) y sobrepasa notoriamente su capacidad de gestión autónoma". Invoca el principio de solidaridad y de lealtad constitucional, como pilares esenciales del modelo de organización territorial implantado por la Constitución, en los que se sustentan el deber general de colaboración y los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las CCAA.

5.3. Las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal Supremo en relación con los menores que solicitan asilo

El 25 de marzo de 2025, el TS dictó un auto que obliga al Gobierno central a hacerse cargo de más de un millar de menores migrantes no acompañados solicitantes de asilo que estaban bajo la tutela de la red autonómica de Canarias. El Supremo fundamentó su decisión en la necesidad de corregir la situación de hacinamiento y en la obligación de proteger el interés superior del menor, recordando que la gestión del sistema de acogida de protección internacional corresponde al Estado.

Aunque el TS estableció un plazo improrrogable de diez días para que el Estado asumiera su responsabilidad, el cumplimiento de la medida cautelar no ha sido inmediato. El TS celebró una vista pública el 29 de mayo con el fin de que la Administración del Estado informara sobre el cumplimiento de la medida cautelar. De acuerdo

con los medios de comunicación, el Gobierno reconoció en la vista ante el Supremo que aún no había evaluado la acogida de ningún menor solicitante de asilo en Canarias. Coincidiendo con esta vista pública, el Gobierno presentó unilateralmente un borrador de protocolo para hacerse cargo de los menores.

5.4. El mecanismo de redistribución de menores de edad extranjeras no acompañados

El 15 de julio de 2024, los grupos parlamentarios Socialista, SUMAR y Mixto presentaron al Congreso una propuesta de modificación de la LO 4/2000 para introducir un sistema de redistribución, pero la toma en consideración de la iniciativa fue rechazada en el Congreso[123]. Este fracaso parlamentario llevó al Gobierno a aprobar la medida mediante Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo. La negociación con los grupos parlamentarios que habitualmente respaldan las iniciativas del ejecutivo, con el apoyo clave de Junts, permitió que el decreto-ley fuera convalidado por el Congreso[124].

La exposición de motivos del decreto-ley destaca que es necesario cohonestar las competencias estatales y autonómicas a través de los principios de colaboración, cooperación y coordinación. Atribuye un papel central a los acuerdos de cooperación en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. No obstante, señala que "la actual situación migratoria y la necesaria prevalencia del interés superior del menor, hacen procedente la adopción de medidas adicionales por parte del Estado" en ejercicio de las competencias exclusivas sobre extranjería e inmigración. Se establece un doble régimen: el principal, en situaciones ordinarias, en el que resulta necesario que la conformidad de las comunidades y ciudades autónomas con el reparto; y en "situaciones de contingencia migratoria extraordinaria", en el que el Estado, "con base en su competencia exclusiva en materia de inmigración", puede establecer efectos vinculantes para las comunidades y ciudades autónomas. En este segundo caso, el Estado incidirá en las competencias en materia de atención e integración social "cuando resulte imprescindible su redistribución territorial planificada para garantizar la protección del interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, posibilitando unas condiciones dignas de atención e integración social".

El Real Decreto-ley introduce un nuevo art. 35 bis en la LO 4/2000, en que se prevén dos sistemas para afrontar las situaciones de crisis "para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada". El primero en el que la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia puede acordar por unanimidad, los requisitos para la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria, el plan de respuesta a dicha situación, y los criterios para la aplicación de dicho plan. En defecto de dicho acuerdo unánime, se habilita a la AGE

123. Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso. Proposición de Ley de modificación de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (122/000123).

124. Posteriormente se ha iniciado la conversión en ley. El 9 de mayo se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley por la que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (procedente del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo).

para adoptar estas decisiones, de conformidad con la ley. Los artículos 35 *ter*, *quáter* y *quinquies* detallan el modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias que se aplica en ausencia de acuerdo.

El apartado segundo del art. 35 bis precisa los criterios para declarar la situación de contingencia migratoria extraordinaria. Se considera que concurre esta situación "en aquellas comunidades o ciudades autónomas cuyo sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas exceda en ocupación tres veces su capacidad ordinaria". Este índice de la capacidad ordinaria se define en la nueva disposición adicional undécima de la LO 4/2000 de acuerdo con una fórmula matemática (apartado 1º) y se aprueba anualmente mediante real decreto, "previa información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia".

La asignación de menores a cada territorio se realiza según criterios como población, renta per cápita, desempleo, insularidad, y esfuerzo previo de acogida. El apartado cuarto de la disposición adicional undécima crea un fondo de compensación de 100 millones de euros para las comunidades receptoras.

En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el consejo de gobierno de la Comunidad de Madrid[125], se aduce que la norma invade las competencias autonómicas estatutarias, de carácter exclusivo, en materia de recepción inicial y acogida de menores. El reparto de menores migrantes no acompañados entre CCAA también sería contrario, según el recurrente, al principio de solidaridad y lealtad entre administraciones, por no contar con la aprobación de las CCAA, y al principio de autonomía financiera, porque no garantiza la aportación económica necesaria para atender con garantías a los menores desplazados.

6. La delegación de competencias a Cataluña

6.1. La ausencia de una estrategia migratoria compartida

La exposición de motivos de la proposición de ley de delegación comienza con una digresión acerca del fenómeno migratorio. Son once párrafos en los que se fusionan ideas heterogéneas acerca de cómo debe ser esta política pública. El punto de referencia es una apuesta genérica por "una migración regular, ordenada y segura, que ponga en el centro los derechos humanos". Esta larga introducción se explica, posiblemente, por las profundas divergencias acerca de la estrategia de inmigración, que separa a los dos partidos políticos que registraron en el Congreso la proposición de ley de delegación.

6.2. Un modelo asimétrico en el que se descentraliza parcialmente la función de dirección política

La delegación profundiza en la asimetría del sistema de las funciones autonómicas en inmigración. Buena parte de la exposición de motivos se dedica a justificar la

125. La nota n.º 48/2025 del Tribunal Constitucional informa de que el Pleno ha admitido a trámite los recursos de inconstitucionalidad de Aragón, Cantabria y Extremadura.

particularidad de Cataluña. Primero, se afirma que el fenómeno migratorio tiene rasgos diferenciados en Cataluña. Se dice que Cataluña es un "territorio fronterizo" y se citan las estadísticas sobre el incremento de la población inmigrante en esta Comunidad. Pero también se alude como rasgos distintivos a "la capacidad de integrar a la catalanidad a estos recién llegados ofreciéndoles un futuro mejor", que es una idea muy imprecisa, y al hecho diferencial del catalán como lengua propia. Segundo, se subraya "la vocación de la sociedad catalana de gestionar por sí misma el fenómeno migratorio", del que se mencionan algunos hitos.

No queda claro si la finalidad de la delegación es mejorar la eficacia del sistema de la gestión administrativa de la inmigración, en línea con las primeras propuestas doctrinales de atribución extraestatutaria de competencias, o permitir a Cataluña desarrollar un modelo propio. Por una parte, son continuas las referencias que hace la exposición de motivos a la gestión migratoria y declara el propósito de "acercar la gestión" de este fenómeno a las administraciones más próximas. Por otra, la ambición del traspaso proyectado, por su carácter integral, parece mayor. La posibilidad de que Cataluña desarrolle una política propia se deduce del párrafo en el que se habla de la apuesta de esta Comunidad Autónoma "por un modelo de gestión basado en el establecimiento de una serie de derechos inclusivos, pero también de unos deberes claros", del "compromiso de integración y de respeto a los valores cívicos y conocimientos lingüísticos y culturales" que definen la sociedad catalana, de "un nuevo contrato social atractivo para estas personas recién llegadas" y de "un proyecto de futuro ilusionante, de esperanza y de bienestar compartido donde el ascensor social funcione para una integración plena". La perspectiva no estrictamente funcional de la delegación también puede deducirse de las declaraciones de algunos representantes políticos y de los artículos de opinión en los que se defiende la oportunidad de la delegación. Joan Ridao, por ejemplo, al final de su artículo, defiende que son "plenamente delegables algunas nuevas facultades relacionadas con la extranjería y la protección internacional" como un avance en la descentralización[126]. O, mejor dicho, la delegación de estas facultades sería una prueba de "si nos creemos de verdad la descentralización".

La idea de que la delegación tiene carácter integral implica que su alcance es mayor que la suma de las potestades parciales que se desgranan a lo largo del articulado. No se delegan solo las competencias del Estado que están directamente en conexión con las funciones de las CCAA sobre servicios sociales. Va más lejos que las propuestas doctrinales de hace dos décadas, que ponían el foco en superar la compartimentalización entre las autorizaciones de residencia y trabajo y las políticas sociales. Entonces, las propuestas de delegación tenían como objeto los procedimientos de concesión y renovación de los permisos de residencia y trabajo o la tramitación de los procedimientos de infracción o sanción. Ahora se parte de esos contenidos: concesión y renovación de autorizaciones de estancia de larga duración (art. 2), residencia temporal (art. 3), residencia de larga duración (art. 4) y gestión colectiva de contrataciones en origen (art. 5) y procedimientos sancionadores que no impliquen expul-

126. Joan RIDAO, "Qué se puede delegar a Cataluña en inmigración", publicado el 2 de enero de 2025, en el diario *El País*, recuperado de https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1251125.

sión (art. 6). Pero se incluyen en la delegación también otras potestades relacionadas con el control de las fronteras. La concentración en la Generalidad de todas estas funciones, con las posibles sinergias entre ellas, es un elemento nuevo, que se separa de los antecedentes doctrinales que hemos reseñado en los apartados anteriores.

Es importante destacar también que se delegan facultades en las que la administración actúa con un importante margen de discrecionalidad. Por ejemplo, las devoluciones (art. 6.2), las propuestas de resolución de expulsión (art. 6.3) o el "control de frontera (...) en materia de devolución de personas extranjeras (art. 9.1, creemos que se refiere a la denegación de entrada y la orden de retorno). La alternativa entre la multa o la expulsión o la necesidad de apreciar la concurrencia de límites a una decisión de retorno derivados de la garantía de los derechos fundamentales exigen una ponderación compleja y en la que pueden surgir diferentes interpretaciones y formas de aplicar la legislación

A lo anterior se suma la indeterminación de las facultades accesorias que se mencionan en las normas generales de delegación (art. 12, apartados 7 y 8). Se delega la "potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las CCAA" (apartado 7). También se delegan "cuantas actuaciones gestoras de carácter ejecutivo sean necesarias para el funcionamiento de los servicios a que se refieren las delegaciones realizadas" (apartado 8).

De la observación de las características del modelo que resultaría de la delegación, asimétrico y en que la dirección de la política migratoria sería compartida por dos niveles de gobierno (además del europeo), surge una oportuna reflexión doctrinal sobre los modelos comparados, que ha planteado Romero Caro[127]. Si en las propuestas doctrinales de comienzos del siglo XX, la referencia comparada son sistemas en los que la inmigración es competencia exclusiva del gobierno federal, la propuesta de delegación nos aleja de este modelo y nos acercaría a lo que Romero Caro denomina los modelos colaborativos de Australia y Canadá. Esta influencia, consciente o accidental, no aparece en la exposición de motivos de la proposición.

6.3. El control de fronteras como límite material

Esta propuesta de delegación ha suscitado opiniones críticas sobre su constitucionalidad. El aspecto más controvertido es la delegación de las potestades relacionadas con el control de fronteras[128]. Las primeras críticas han llegado en forma de artículos de opinión. El argumento por el que se considera que la delegación es inconstitucio-

---

127. Francisco Javier ROMERO CARO, "La delegación o transferencia de la competencia de inmigración en el federalismo comparado: una rara avis", en https://www.hayderecho.com/2025/03/19/inmigracion-delegacion-federalismo-comparado/].

128. La redacción de algunos preceptos plantea dudas, que podrían ser aclaradas mediante las enmiendas en el procedimiento parlamentario. Por ejemplo, el art. 6.2, no resulta claro a qué se refiere cuando alude a los "procedimientos sancionadores en materia de extranjería, para delegar "la ejecución de la normativa del Estado respecto a aquellos supuestos en los que la normativa del Estado no requiera la tramitación de expediente de expulsión". Crea confusión mezclar estos procedimientos sancionadores con los procedimientos de devolución, que no tienen carácter sancionador y no requieren la tramitación de expediente de expulsión

nal es que ésta afecta al control de las fronteras, que constituiría el contenido esencial de la competencia exclusiva reserva por la Constitución al Estado. Señalan que estos contenidos forman parte de la soberanía y aprecian un riesgo de ruptura de la unidad, por lo que concluyen que no son, "por su propia naturaleza", como dice el art. 150.2 de la Constitución, susceptibles de transferencia o delegación[129].

Estos argumentos aparecen desarrollados un poco más en los primeros artículos que se publican en medios más académicos. Fernández Alles señala tres criterios para enjuiciar la susceptibilidad de la delegación de las facultades de titularidad estatal a través del art. 150.2 de la Constitución[130]. Uno de ellos es la vinculación a la soberanía del Estado, al que denomina criterio de delimitación objetiva. A nuestro juicio, esta vía para identificar el límite material de las leyes de transferencia o delegación presenta la dificultad de basarse en un concepto huidizo, como es la soberanía, especialmente en un contexto en el que el Estado ha atribuido a la Unión Europea el ejercicio de una parte importante de las competencias en materia de asilo e inmigración.

Otros criterios que menciona Fernández Alles son el criterio de delimitación funcional, que indaga en si la gestión de la política pública que sustenta la competencia en cuestión es susceptible o no de fragmentación. De esta manera invita a distinguir entre competencias cuyo ejercicio sea unitario o fragmentable. Finaliza proponiendo como tercer criterio la delimitación territorial o del ámbito espacial de la competencia. Sostiene que serían delegables competencias de carácter intracomunitario y no aquellas que son intercomunitarias o supracomunitarias, dependiendo de "si el objeto de esa competencia se ubica o no dentro de los límites territoriales de la Comunidad Autónoma"[131]. Creemos que estos criterios conectan el límite material del art. 150.2 de la Constitución con los principios constitucionales de unidad y de solidaridad, en los que habría que profundizar.

La intervención de las CCAA en la política migratoria contrasta cada vez más de la imagen que recoge la Constitución de que la inmigración y la extranjería son una competencia exclusiva del Estado. Esa distancia entre la realidad y la norma constitucional está relacionada, en un primer momento, con la creciente relevancia de la integración social en la política migratoria; y más tarde, con la demanda de potestades ejecutivas como alternativa al déficit de participación de las CCAA en la determinación de la estrategia del Estado.

---

129. Javier TAJADURA TEJADA (2025, 13 de febrero). Delegación de competencias e inmigración. El Mundo; Manuel FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES (2025, 9 de marzo). Las fronteras no son transferibles. ABC; Armando SALVADOR SANCHO (2025, 11 de marzo). El acuerdo inmigratorio PSOE-Junts quiebra el principio de soberanía. El Mundo; Pablo NUEVO LÓPEZ (2025, 17 de marzo). Inmigración: delegación inconstitucional. Hay Derecho. https://www.hayderecho.com/2025/03/17/inmigracion-delegacion-inconstitucional/; y Agustín RUIZ ROBLEDO, A. (2025, 17 de marzo). La cesión de las competencias de inmigración a Cataluña: un fraude de ley y un fraude conceptual. El Español.

130. José Joaquín FERNÁNDEZ ALLES: "La delegación de competencias en materia de inmigración a las comunidades autónomas", en *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar:* REFEG, N.º 12, 2024, p. 10.

131. Ídem.

6.4. El control por el Estado

La proposición de ley no detalla los instrumentos de control por parte del Estado del ejercicio de las potestades delegadas. Se delegan a la Comunidad Autónoma los recursos administrativos que los interesados planteen respecto a las resoluciones concesión o renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo (arts. 2.3, 3.3 y 4.3). El apartado 9 del art. 12 señala que en el caso de que existiera una discrepancia en la aplicación de la transferencia, se reunirá la Comisión Bilateral, a instancia de cualquiera de las dos administraciones. Y continúa, con una fórmula que no añade nada nuevo, que en caso de que persista el desacuerdo, "ambas administraciones se reservan los mecanismos de control constitucionales, estatutarios y legales previstos para la resolución de dichas discrepancias, atendiendo el Gobierno de España en todo caso a lo establecido en el art. 153.b) de la Constitución Española". De este último artículo de la Constitución Montilla ha dicho que "es una forma de control inexcusable en cuanto constitucionalmente prevista" y que faculta para "suspender actos o acuerdos dictados por los órganos autonómicos en ejercicio de las funciones delegadas"[132]. La garantía procedimental que se deduce del art. 153.b) para la comunidad autónoma consiste en atribuir la competencia al gobierno en cuanto órgano colegiado, y no a un ministro, además del dictamen previo preceptivo del Consejo de Estado[133]. En resumen, no se eluden los controles, pero no se prevén los estrictos mecanismos de control a los que se refería la doctrina hace dos décadas.

Es incierto si este déficit de previsiones sobre el control puede acarrear alguna consecuencia en el plano de la constitucionalidad. Ruiz Robledo lo intenta construir a través de la figura del fraude de ley (o de Constitución, en este caso). Sostiene que es un fraude conceptual presentar como una delegación lo que en realidad es una transferencia. El argumento implica distinguir entre transferencia y delegación, basándose en el criterio de los mecanismos de control. Afirma que la delegación permite al Estado establecer formas adicionales de supervisión, mientras que la transferencia es incondicionada y solo sometida a control judicial. Pone como ejemplo la LO 6/1997, de Transferencia de Competencias Ejecutivas en Materia de Tráfico y Circulación de Vehículos a Motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña[134]. Este argumentado, basado en el uso legislativo, ya aparece apuntada previamente por Montilla, quien señalaba que "en algunos casos, parece que el legislador ha nominado ley orgánica de delegación cuando el control estatal es más riguroso y transferencia cuando es más lábil"[135].

Este argumento presenta algunos puntos débiles. Para comenzar, resulta complicado exigir rigor conceptual al legislador en una cuestión en la que la Constitución no es precisa. Señala Montilla que, en sentido estricto, la transferencia y la delegación

132. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución española,* Vol. 2, Tomo 2, 2018, p. 1545.

133. Ídem.

134. Agustín RUIZ ROBLEDO, ob. cit.

135. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", ob. cit., p. 1546.

son "técnicas jurídicas de naturaleza distinta, vinculadas habitualmente a la atribución de la titularidad la primera y del ejercicio la segunda en la doctrina iuspublicista"[136]. Sin embargo, esta diferenciación conceptual no se ha plasmado en regímenes distintos en el art. 150.2 CE, donde se establecen límites comunes y existe en ambos casos la posibilidad de revocación unilateral por parte del Estado. El TC tampoco ha establecido un régimen diferenciado para la transferencia y la delegación[137]. Y no lo hace tampoco, por regla general, la doctrina, que habla de las leyes orgánicas de transferencia y delegación como un único tipo de fuente. Por otra parte, que el legislador emplee el término delegación cuando se establecen controles más rigurosos es un uso que no se apoya directamente en el art. 150.2 de la Constitución.

La propuesta de clasificación entre delegación y transferencia se puede basar también en la literalidad del art. 153 de la Constitución, que regula el control de la actividad de los órganos de las CCAA. En su apartado b) atribuye al "Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado", el control "del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150". Se estaría sugiriendo que la referencia expresa en el art. 153 de la Constitución a las funciones delegadas excluiría el control del Gobierno respecto de aquellas que han sido transferidas. Fundamenta Rafael Fernández Montalvo esta diferencia en la distinción conceptual entre transferencia y delegación. Argumenta que "en la transferencia, las facultades pasan a ser propias de la Comunidad Autónoma; mientras que en la delegación el Estado sigue siendo titular de las facultades delegadas". La delegación, "al tratarse del ejercicio de facultades que permanecen en el Estado", las Cortes Generales pueden reservar al Gobierno "la potestad de modificar o revocar las resoluciones de la correspondiente Administración autonómica". En cambio, esta posibilidad no cabría respecto de los actos realizados en ejercicio de facultades transferidas[138]. Sin embargo, apunta Montilla a que esa mención en exclusiva a la delegación tiene su origen "en un desajuste en las modificaciones introducidas en los dos preceptos constitucionales (150.2 CE y 153 CE) durante los debates constituyentes"[139].

6.5. La actualización de las facultades delegadas

También suscita dudas el significado de la habilitación a la Comisión Bilateral Estado-Generalitat para "actualizar y adaptar" las facultades delegadas, "sin que pueda alterar el alcance de la delegación recogida en esta ley orgánica en favor de la Comunidad Autónoma de Catalunya" (apartado 6 del art. 12). Un aspecto que puede ser relevante, por ejemplo, ante la expectativa de modificaciones en la legislación europea que regula el retorno de extranjeros en situación irregular.

---

136. Ibíd, p. 1546.

137. En este mismo sentido, José Joaquín FERNÁNDEZ ALLES, ob. cit., p. 7, con apoyo en la STC 118/1996, de 27 de junio, FFJJ 61 y 62.

138. Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO, "Art. 153", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), Comentarios a la Constitución española, Vol. 2, Tomo 2, 2018, p. 1615. Añade que el control específico del art. 153.b) CE, que solo resulta aplicable a las funciones ejecutivas, no a las legislativas, ya que estas no pueden ser objeto de delegación sino de transferencia.

139. José Antonio MONTILLA MARTOS: "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", ob. cit., p. 1546.

7. Conclusiones

La descentralización de la gestión migratoria responde a una mayor complejidad de la realidad social. La existencia de una inmigración estable, unida a la incorporación de la integración entre los objetivos de la estrategia migratoria, está en el origen de la intervención de las CCAA a través de sus competencias en materia de asistencia social y, en paralelo, el surgimiento de un interés autonómico sobre la política estatal.

No se planteó la necesidad de reformar la Constitución, cuyo artículo 149.1.2ª califica la inmigración y la extranjería como competencias exclusivas del Estado, continuando la estela del artículo 14.16ª de la Constitución de 1931. Se asumió, por asentimiento y sin que surgieran conflictos competenciales, que esta relativización de la exclusividad de la competencia del Estado era compatible con la Constitución. Para ello se atribuyó a la inmigración como materia competencial un alcance más limitado que como fenómeno social.

La gobernanza de la inmigración se ha seguido desarrollando posteriormente, como consecuencia de la voluntad creciente de actuar por parte de algunas CCAA y de las carencias advertidas en el sistema, relacionadas con la falta de coordinación entre las medidas adoptadas por el Estado y las CCAA y la escasa participación autonómica en la definición de la política estatal. Además, existe una crítica a la eficacia del modelo de ejecución basado en las oficinas de extranjería. Existe controversia sobre la dirección de las reformas. Por una parte, se debate sobre el ejercicio por parte del Estado de potestades de coordinación. Una coordinación que se impone a través de la legislación estatal. Por otra, se discute la ampliación de las responsabilidades de las CCAA mediante el blindaje de las competencias de acogida y asistencia social de las CCAA y la atribución a las mismas de potestades ejecutivas sobre la concesión de las autorizaciones de trabajo o residencia, para lo que se plantea la doble vía de la reforma estatutaria y de las leyes orgánicas de transferencia y delegación.

Las reformas del modelo originan conflictos ante el Tribunal Constitucional, quien construye una jurisprudencia muy casuística a partir de la Sentencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una rápida síntesis, muy matizable, es que el Tribunal Constitucional encuentra apoyo competencial para la coordinación estatal y rechaza que las potestades autonómicas puedan fundamentarse directamente en títulos competenciales estatutarios en materia de inmigración.

La indeterminación de las normas constitucionales obliga a recurrir a una intensa labor de interpretación, en unas circunstancias en las que el equilibrio entre la política y el derecho es especialmente frágil. La valoración de esta jurisprudencia depende de las concepciones previas sobre algunas preguntas clave: ¿Qué peso en la interpretación hay que conceder al criterio literal o a la evolución de la realidad migratoria? ¿Qué valor interpretativo se atribuye a la idea de soberanía y a su progresiva flexibilización como consecuencia de la integración europea? ¿Y los valores que se condensan en la cláusula del Estado social y democrático de Derecho?

La introducción del mecanismo de redistribución de menores es un nuevo capítulo del debate sobre los mecanismos de coordinación estatal sobre las competencias

autonómicas de acogida, aunque plantea cuestiones nuevas relacionadas con el uso del decreto-ley. Mientras, la proposición de ley orgánica de delegación promueve un cambio estructural. La delegación tiene el potencial de abrir una brecha en la exclusividad de la competencia del Estado sobre el control de la inmigración e impulsar la asimetría entre las CCAA, generando un intenso debate acerca de su constitucionalidad.

8. Bibliografía

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç: "La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006", en *Revista catalana de dret públic*, Nº. Extra 1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), pp. 365-371.

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: "Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración", en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 723-750.

– "La política inmigratoria del Estado como marco de la actividad de las Comunidades Autónomas", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 153-184.

– Inmigración y democracia*, Alianza editorial, 2012.

AJA, Eliseo y ROIG, Eduard: "Autonomia i immigració", en *El Clip*, n. 8, *Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona*, 2000, https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/c08.pdf.

APARICIO WILHELMI, Marco: "La decisión de las competencias relacionadas con la inmigración", en *Revista catalana de dret públic*, Nº. Extra 1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), pp. 352-357.

ARANGO, Joaquín; MAHÍA, Ramón; MOYA, David; y SÁNCHEZ-MONTIJANO, Elena: "Inmigración y asilo, en el centro de la arena política", en *Anuario CIDOB de la Inmigración 2018*, pp. 14-21.

CRUZ VILLALÓN, Jesús: "La política de inmigración: una competencia compartida", en Joaquín García Murcia (coord.), *Inmigración y trabajo de extranjeros*, Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, Oviedo, 2005, pp.43-70.

DELGADO DEL RINCÓN, Luis: "El derecho a la educación en su dimensión prestacional: algunos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 161-196.

– "El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes en situación administrativa irregular: la exclusión de la condición de asegurado por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 197-254.

– *El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: limitaciones y problemas competenciales*, Tirant lo Blanch, 2019.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier; y MOYA MALAPEIRA, David: "La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37, 2009, pp. 97-138.

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín: "La delegación de competencias en materia de inmigración a las comunidades autónomas", en *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar: REFEG*, N.º 12, 2024.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael: "Art. 153", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, pp. 1601-1625.

GARCÍA MURCIA, Joaquín; y CASTRO ARGÜELLES, María Antonia: "La distribución de competencias en materia de inmigración", en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, N.º 100, 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Las Relaciones Laborales en Andalucía), pp. 227-263.

GARCÍA ROCA, Javier: "Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de competencias territoriales" en *Derecho, Inmigración e Integración*, XXIX Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 54 y siguientes.

GIOL AYMERICH, Joaquim; y PICH FRUTOS, Eva: "Inmigración: los déficits del Estado de las Autonomías", en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, vol. 2, Fundación Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 1995, pp. 876-888.

MALDONADO MOLINA, Juan Antonio: "La distribución de competencias como límite a la efectiva protección de la salud (STC 134/2017, de 16 de noviembre; 140/2017, de 30 de noviembre; y 145/2017, de 14 de diciembre)", en *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales,* Nueva Época, 20(2), 2018, pp. 305-315, https://doi.org/10.5209/FORO.59021.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier: "Los informes autonómicos (y/o municipales) relacionados con la inmigración: exégesis y sentido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes,* Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 255-292.

MOLINA HERMOSILLA, Olimpia: "Comentario a la sentencia Tribunal Constitucional 134/2017, de 16 de noviembre", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, Nº. 3 (Especial), 2023, pp. 309-315.

MONTILLA MARTOS, José Antonio: "Las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006.

– "La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico", en *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 9-57.

– "Art. 150: Ley marco. Leyes Orgánicas de transferencia y delegación. Leyes de armonización", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Vol. 2, Tomo 2, 2018, pp. 1540-1556.

MOYA MALAPEIRA, David: "Competencia en materia de inmigración", en *Revista catalana de dret públic*, Nº. Extra 1, 2010 (Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006), pp. 358-364.

QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás de la: "La protección e integración social de los menores extranjeros no acompañados (MENAS) en el Estado autonómico", en *Revista general de derecho constitucional*, Nº. 41, 2024.

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel: "Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la LO 2/2009, de reforma de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social", en Joaquín Tornos Mas (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, p. 113-131.

RIPOL CARULLA, Santiago: "Art. 149.1.2ª" en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, tomo II, Fundación Wolters Kluwer España, 2018, p. 1225-1230.

ROIG MOLÉS, Eduard: "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración", en Miguel Revenga Sánchez (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional)*, El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 587-632.

– "Relaciones intergubernamentales en materia de inmigración: desarrollo de un modelo en construcción", en *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 77-152.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: "Los inmigrantes en situación irregular: derechos, expulsión y regularización (1990-2004)", en Eliseo Aja Fernández y Joaquín Arango (eds.) *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*, Fundación CIDOB, 2006, pp. 129-141.

– "Extranjería y nuevos estatutos de autonomía", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 4, 2007, págs. 159-183.

VIDAL FUEYO, María del Camino: "Breve aproximación a las políticas autonómicas en materia de inmigración", en *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 59-79.

– "Las políticas autonómicas en materia de inmigración en el año 2006", en Eliseo Aja y Joaquín Arango (eds.), *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración en España (edición 2007)*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 112-126.

– "Las Leyes Autonómicas en materia de Inmigración: algunas reflexiones respecto de su necesidad y contenido", en Francisco Javier Matia Portilla (dir.) e Ignacio Álvarez Rodríguez (coord.), *Nuevos Retos para la Integración Social de los Inmigrantes*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 25-54.

III.
LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

M.ª Reyes Pérez Alberdi
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

1. Actividad político-institucional

El 2024 ha resultado ser un año de notable estabilidad político-institucional; lo cual se explica por la mayoría absoluta de la que dispone el gobierno del popular Juan Manuel Moreno Bonilla. De hecho, la tranquilidad del ejecutivo autonómico solo se ha visto empañada por la crónica de tribunales, referida tanto a la actuación del actual gobierno respecto a la parcelación de los contratos sanitarios para eludir los controles administrativos como de la última gestión socialista por la anulación, en pleno verano, de las SSTS relativas al caso de los EREs efectuada por el TC.

1.1 Elecciones

El año 2024 solo se han celebrado en Andalucía elecciones europeas, cuyos resultados pasamos a analizar en términos comparativos:

Tabla. Elecciones europeas 2024: Andalucía[1]

	Resultados 2024	Variación 2024-2023 Gen.	Variación 2024-2022 Aut.	Variación 2024-2019 Europeas
Participación	43,63	-22,98	-12,5	-14.82
Abstención	56,37	+22,98	+12,5	+14.82
		% de votantes		
PP	38,17	+2,24	-4,94	+15,69
PSOE	32,41	-0,62	+8,32	-8,55
Vox	11,01	-4,10	-2,46	+3,37
Se acabó la fiesta	6,26	+6,26	+6,26	+6,26
Sumar	5,15	-4,0		
Podemos	2,84	4	-4,29	-3,73
Cs	0,88	-	-2,41	-12,27

1. Elaboración propia a partir de los resultados publicados en el BOE.

Lo primero que debemos tener en cuenta para el análisis de estas cifras es que, dada la diferente circunscripción —nacional, para las elecciones europeas y provincial, para las elecciones generales y autonómicas—, no podemos confrontar el número de diputados alcanzados por las formaciones políticas; sino únicamente valorar, en términos porcentuales, el de votos obtenidos por cada candidatura, así como la participación en cada uno de los comicios. Comenzando por este último dato, las elecciones europeas de 9 de junio de 2024, con una participación de solo un 43,63% de los electores, han reflejado el nivel más bajo de implicación ciudadana en los procesos electorales recientes. Una caída de casi un 23% respecto a las últimas elecciones generales, celebradas en julio de 2023 y casi un 15% menos que en las elecciones europeas de 26 de mayo de 2019; lo cual obedece, sin duda, al hecho de que entonces coincidieron con las elecciones locales (y en otros territorios, autonómicas).

En cuanto a los resultados, el vencedor de las elecciones europeas en Andalucía es, por primera vez, el PP, con 1.104.516 sufragios, lo cual representa el 38,17% de los votantes, frente a los 938.023 votos (32,41%) del PSOE. Se mantiene la racha de victorias populares iniciada en los comicios autonómicos de 2022 –recuérdese que, en 2018, Juan Manuel Moreno Bonilla obtuvo la Presidencia de la Junta de Andalucía con uno de sus peores resultados electorales, gracias al acuerdo con Ciudadanos y el apoyo informal de Vox– aunque con unos resultados más pobres en términos de votantes (casi un 5% menos), pero mejores que en las últimas elecciones generales (35,93%). El PSOE mantiene los resultados obtenidos en las generales tras la debacle de las autonómicas de 2022; no obstante, en términos comparativos, son un 8,55% inferiores que los de las europeas de 2019. Vox empeora los resultados obtenidos en las generales con poco más del 11% de los sufragios; caída que se explica fundamentalmente por la irrupción –pensamos que anecdótica– del partido de Alvise Pérez, Se acabó la fiesta, con un 6,26% de los votos de los andaluces. Más complicada de seguir es la valoración de los resultados de las formaciones situadas a la izquierda del PSOE. Las alianzas y rupturas entre los partidos que dieron lugar primero a Podemos y luego a Sumar, nos llevan a analizarlos de manera conjunta[2] y demuestran una tendencia a la baja (11,72 % en las europeas de 2019, 12,28% en las autonómicas de 2022, 12,03% en las generales de 2023 y 7,99% en las europeas de 2023). Ciudadanos, que se presentó a las europeas, prácticamente ha desaparecido del mapa electoral.

Al margen de los resultados electorales, una de las cuestiones más debatidas durante el presente año ha sido el liderazgo de Juan Espadas al frente del PSOE regional, cuestionado por parte de la militancia a raíz de los fracasos electorales. Tras la falta de apoyo claro del presidente del Gobierno Pedro Sánchez y de los secretarios provinciales del Partido Socialista en el Congreso Federal del PSOE nacional celebra-

2. Para las elecciones generales de 2023, se crea la formación Sumar que integraba las formaciones que en las europeas 2019 se presentaron como Unidas Podemos, salvo en la provincia de Cádiz, en la que los anticapitalistas de Teresa Rodríguez participaron como Adelante Andalucía. Todos ellos, menos los de Teresa Rodríguez (Adelante Andalucía), integraron en las autonómicas de 2022 la coalición Por Andalucía; aunque los candidatos de Podemos, se incorporaron en sus listas como independientes, porque no se pudo registrar a tiempo ante la Junta Electoral de Andalucía la documentación para formalizar su incorporación a la coalición electoral. Sin embargo, en los comicios europeos de 2024, Sumar y Podemos se presentaron por separado mientras que Adelante Andalucía no participó en la cita electoral.

do en Sevilla el último fin de semana de noviembre, parece ineludible la renuncia de Espadas a su candidatura a la secretaria general del PSOE andaluz y la designación de un nuevo candidato en el XV Congreso regional que se celebrará en el mes de febrero en Armillas (Granada). Suena el nombre de la actual vicepresidenta primera, María Jesús Montero, como posible sustituta en este cargo de cara a preparar la próxima cita electoral autonómica.

1.2 Gobierno autonómico

Dos han sido los momentos en los que se han producido alteraciones en la composición del ejecutivo autonómico. El primero de ellos terminó siendo solo una modificación puntual, motivada por la candidatura de la consejera de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural –Carmen Crespo Díaz– a las elecciones europeas. Se hizo cargo, transitoriamente, de las competencias de este departamento el consejero de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul (y portavoz del Gobierno), Ramón Fernández-Pacheco Monterreal, mediante Decreto del Presidente 5/2024, de 2 de mayo, mientras tanto el presidente de la Junta sopesaba una remodelación de mayor calado. La moción de reprobación –planteada por el Grupo Socialista, secundada por el resto de las fuerzas de izquierda (Por Andalucía y Adelante Andalucía) y que no prosperó por la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular– a la consejera de Salud y Consumo, Catalina García Carrasco, censurada por el sempiterno problema de las listas de espera y la deficiente planificación de la atención primaria en la comunidad autónoma, dejaba abierta la puerta a una crisis más amplia de gobierno que, finalmente, tuvo lugar en el mes de julio. En este sentido, mediante el Decreto del Presidente 6/2024, de 28 de julio, se efectuó una restructuración de las consejerías, cuyas principales novedades fueron: a) la creación de la Consejería de Cultura y Deporte –que se desgaja de la de Turismo, Cultura y Deporte, pasando esta última a denominarse Turismo y Andalucía Global– a cargo de Patricia del Pozo Fernández (hasta entonces consejera de Desarrollo Educativo y Formación Profesional); b) la incorporación de dos nuevas mujeres, Carmen Castillo Mena, como consejera de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, y Rocío Hernández Soto, como nueva consejera de Salud y Consumo en sustitución de quien no llegó a ser reprobada, Catalina García Carrasco, que pasa a ser consejera de Sostenibilidad y Medio Ambiente, terminando así con la situación de suplencia existente en este departamento desde el mes de mayo; y c) la asunción de la Portavocía del Gobierno por Carolina España Reina, que ya detentaba la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos. Tras estos cambios, el Consejo de Gobierno pasa a estar conformado por ocho mujeres y seis hombres, cuatro de ellos independientes, provenientes de la función pública o la empresa privada.

La gestión sanitaria y la crónica de tribunales han sido los temas que han acaparado mayor atención en los medios andaluces. De hecho, los aludidos problemas en la atención primaria provocaron una huelga del sector el 26 de junio, tras meses de movilizaciones y protestas del personal sanitario. Antes, en el mes de abril, había tenido lugar la primera huelga de letrados de la Administración en España, en concreto, de los letrados del Servicio Andaluz de Salud, ante el incumplimiento de la mejora

de sus condiciones. Pero, sin duda, lo que más ha erosionado la gestión sanitaria del ejecutivo andaluz ha sido las denuncias por corrupción y por eliminación de los controles de gasto sanitario mediante la parcelación en contratos menores y el abuso de los contratos de emergencia, haciéndose cargo de la investigación el Juzgado de lo Penal n.º 13, de Sevilla.

En la crónica de tribunales, también debemos hacer referencia, de un lado, al archivo por la Audiencia Provincial de Sevilla, motivado por el quebranto del límite temporal de la instrucción tras más de diez años de investigación policial y judicial, de la macrocausa por corrupción en la etapa socialista conocida como *Avales II*, sobre los créditos y subvenciones otorgados por la Agencia IDEA y, de otro lado, a la concesión del amparo por parte del TC a diez de los altos cargos condenados por el denominado caso de los EREs –entre ellos los expresidentes Manuel Chaves y José Antonio Griñán y varios de sus consejeros– al considerar que los órganos judiciales han realizado una interpretación y aplicación imprevisible del delito de prevaricación, prohibida por el derecho a la legalidad penal garantizado en el art. 25.1 CE.

Una última decisión judicial de singular importancia para los ciudadanos ha sido la condena de la Junta de Andalucía por parte del TS (secc. 4ª, sala 3ª) a abonar las prestaciones de la ley de dependencia a los herederos de personas dependientes fallecidas antes de que concluyera el expediente del Programa Individual de Atención (PIA), resarciéndoles así por los gastos adelantados.

El año ha terminado con la escenificación de la, al menos aparente, buena sintonía existente entre la Junta de Andalucía y el Gobierno central en el cumplimiento del acuerdo para Doñana que, como dimos cuenta en el *Informe* del año pasado, se firmó a finales de noviembre de 2023 y con el que se puso fin a una espiral de desavenencias ocasionadas por la tramitación de la proposición de ley de ampliación de regadíos en el entorno del enclave natural. A través de una comparecencia conjunta de la ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Sara Aagesen, y el presidente de la Junta de Andalucía, Juan Manuel Moreno, el pasado 21 de diciembre se ha informado del elevado nivel de ejecución de las medidas acordadas (cierre de pozos ilegales y regulares, mejoras del saneamiento y depuración, recuperación de distintos enclaves naturales, etc.) y se ha anunciado la inminente publicación de las bases reguladoras del primer lote de ayudas para la permuta de tierras de los agricultores con el propósito de incentivar la renaturalización del entorno del parque natural.

1.3 Parlamento

Durante el año 2024, se han celebrado 448 reuniones de los diferentes órganos parlamentarios, correspondiendo 21 de ellas al Pleno y 285 a las diferentes comisiones. Se ha producido un cambio en la composición de la Mesa del Parlamento, como consecuencia de la renuncia por enfermedad de la vicepresidenta tercera, Dª. Mercedes Rodríguez Tamayo, siendo elegida en sustitución Dª. Cristina Alejandra Jiménez Jiménez.

La celebración de las elecciones europeas apenas ha tenido incidencia en la composición de la Asamblea. Solo tres diputadas han causado baja en este año 2024 (26

desde el inicio de la XII Legislatura); dos de ellas pertenecen al Grupo Parlamentario Popular y una al Grupo Parlamentario Vox de Andalucía.

Ha concluido la actividad del grupo de trabajo sobre medidas urgentes para combatir la sequía, con la publicación del informe final el mes de febrero; mientras que han continuado las reuniones de los otros tres grupos de trabajo relativos a la Inteligencia Artificial, a la lucha contra la violencia de género y para garantizar la protección de menores frente al acceso a la pornografía en Internet. Así mismo, en diciembre de 2024, se ha prorrogado la actividad de la ponencia de estudio sobre la reforma del Reglamento parlamentario hasta la finalización del próximo periodo de sesiones. Por lo que respecta a la Comisión de investigación para esclarecer el uso de los fondos de la extinta Fundación Andaluza de Formación y Empleo (FAFFE), solo se ha reunido en una ocasión este año, en el mes de noviembre, para valorar determinados escritos presentados por el Grupo Parlamentario Popular y por el de Vox, los únicos que la integran, porque los tres grupos de la izquierda han rehusado a participar en sus trabajos. Además, la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular impidió que se creara, a petición del Grupo Socialista, la Comisión de investigación sobre contrataciones de emergencia realizadas por el Servicio Andaluz de Salud y las agencias públicas desde el año 2020.

Otra muestra del nivel de confrontación existente entre en el interior del Parlamento ha sido el plante de todos los diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Por Andalucía y Mixto-Adelante Andalucía ante lo que califican como una deriva autoritaria del presidente del Parlamento de Andalucía, D. Jesús Aguirre, especialmente en lo que se refiere a la fijación del orden del día de los Plenos que, desde hace meses, no se aprueba por unanimidad como venía siendo la norma habitual en la práctica parlamentaria. A modo de ejemplo, podrían mencionarse las quejas generadas en la oposición por conceder solo un plazo de siete días para formarse criterio político y analizar los cambios introducidos por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, el cuarto de simplificación y racionalización administrativa; una norma que afecta a todos los sectores productivos y modifica 53 leyes, 95 decretos y 28 órdenes de la comunidad autónoma. En su lugar, habría sido factible haber agotado el plazo de convalidación del decreto-ley.

En cuanto a la renovación de órganos de extracción parlamentaria, se ha producido la designación por el Pleno de tres consejeros de las Cámara de Cuentas de Andalucía, por renuncia de D. Daniel Albarracín Sánchez y por terminación del mandato de Dª. Carmen Núñez García y de Dª. Alicia Tuiz-Badanelli Berriozábal. Les sustituyen D. Manuel Alejandro Cardenete Flores –que también ha sido nombrado presidente–, D. Jaime Javier Domingo Martínez y Dª. Diana Molares Gómez. Desde septiembre de 2024, se encuentra caducado el mandato del Defensor del Pueblo Andaluz, D. Jesús Maetzu Gregorio de Tejada, que permanece en funciones hasta que se nombre a su sustituto. El acuerdo de tres quintos (66 diputados), exigido por el Estatuto andaluz, obliga a un acuerdo del PP con el resto de fuerzas parlamentarias; no habiéndose producido por el momento ninguna propuesta al respecto, pese a la voluntad de Maetzu de no renovar nuevamente el mandato a sus 81 años de edad y tras más de una década de ejercicio del cargo. Además, tras la renuncia en junio de

2024 del Director de la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción (OAAF), D. Ricardo Puyol Sánchez, para regresar a su puesto de magistrado de la Audiencia provincial de Granada sin esperar los dos años desde el cese en el cargo que motivó la excedencia voluntaria que exige la reciente reforma de la LOPJ, ocupa provisionalmente el cargo la hasta entonces Directora adjunta, Marta Blázquez Expósito.

El ejecutivo autonómico presentó cuatro nuevos proyectos de ley. Todos ellos han sido aprobados por el Pleno. Por el contrario, las seis proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentaros no han recibido la misma suerte. Solo se han aprobado las dos presentadas por el grupo popular; en concreto, la relativa a participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la del Consejo Consultivo de Andalucía; mientras que otras tres —las relativas a lucha contra la discriminación por menopausia (Grupo Parlamentario Mixto-Adelante Andalucía), a refuerzo de la obligación de exclusión de altos cargos en situación de incompatibilidad en empresas licitadoras de contratos públicos (Grupo Parlamentario Por Andalucía) y a reclasificación de personal estatutario del Servicio Andaluz de Salud (Grupo Parlamentario Por Andalucía) han recibido criterio desfavorable del gobierno para su tramitación y la que resta –relativa a la gratuidad del acceso en los museos y colecciones museográficas de Andalucía (Grupo Parlamentario Mixto-Adelante Andalucía)– no ha sido tomada en consideración. También ha sido rechazada en la toma en consideración una proposición presentada el año 2023, relativa a crear el impuesto de estancias turísticas de Andalucía (Grupo Parlamentario Mixto-Adelante Andalucía). En cambio, sí han sido aprobadas las dos proposiciones de ley a tramitar ante el Congreso de los Diputados, presentadas este año. Se trata de la relativa a la gratuidad de los productos ópticos y de salud visual (Grupo Parlamentario Mixto-Adelante Andalucía) y la de reforma parcial del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Grupo Parlamentario Por Andalucía, con la que se pretende modificar el sistema de oposición de las personas con discapacidad para que consista en una prueba práctica que evalúe sus habilidades respecto al puesto al que aspiran. Ambas han sido aprobadas por unanimidad de los cinco grupos que conforman el Parlamento de Andalucía.

En cuanto a los instrumentos de participación ciudadana, a finales de año se ha presentado una iniciativa legislativa popular para recuperar la calidad del sistema sanitario público andaluz, promovida por Coordinadora Andaluza de Mareas Blancas (CAMB) y la Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública (ADSP), encontrándose aún pendiente de admisión por la Mesa.

2. Actividad normativa

Se ha reducido la actividad legislativa con respecto al año 2023, en el que se aprobaron un número inusual de leyes: doce en el pasado año frente a las siete aprobadas en 2024. Recuérdese que, en el año 2023, se culminó la tramitación parlamentaria de aquellas leyes que no pudieron aprobarse por el adelanto electoral y el fin precipitado de la XI Legislatura, motivado entre otras cosas por la retirada sistemática de apoyo de Vox a las iniciativas de la coalición gubernamental PP-Ciudadanos. A ello

hay que añadir ocho decretos-leyes que, por razones de espacio, no podemos enumerar. Las siete leyes aprobadas en 2024 son:

a) Ley 1/2024, de 21 de junio, de creación del Instituto de Salud de Andalucía.

b) Ley 2/2024, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía.

c) Ley 3/2024, de 26 de julio, de reconocimiento de la universidad privada Universidad Alfonso X el Sabio Mare Nostrum.

d) Ley 4/2024, de 26 de julio, de reconocimiento de la universidad privada Universidad Europea de Andalucía.

e) Ley 5/2024, de 13 de noviembre, del Estatuto de las Mujeres Rurales y del Mar de Andalucía.

f) Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

g) Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025.

En cuanto a su contenido, debe destacarse que se han aprobado otras dos leyes de creación de universidades privadas, sumado ya cinco al sistema universitario andaluz –cuatro de ellas creadas en la presente legislatura–, por lo que se demuestra una clara estrategia hacia la privatización de la educación superior en Andalucía. Con la nueva ley del Consejo Consultivo, se pretende clarificar sus funciones, integrar a los ex-presidentes autonómicos como consejeros permanentes hasta edad máxima de los 75 años y reducir el número de consejeros electivos que no tienen dedicación exclusiva (ahora sólo podrán ser cuatro). Por su parte, el Estatuto de las mujeres rurales y del mar de Andalucía tiene como objetivo fomentar la igualdad de género en los sectores agrario y pesquero, incluyendo para ello medidas para su incorporación a los órganos directivos de cooperativas, sociedades, asociaciones y organizaciones profesionales; mientras que con la Ley de participación institucional de las organizaciones sindicales más representativas se blinda en una norma con rango legal la concertación social con los sindicatos UGT y CC. OO. y la Confederación de Empresarios, al ser las únicas entidades que alcanzan la condición de más representativos. Por último, debemos hacer mención a la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025. De acuerdo con la información pública facilitada por el ejecutivo autonómico, las cuentas públicas ascienden a 48.871 millones de euros (lo que supone un 4,4% más con respecto a los de 2023) e incluyen fondos europeos por valor 3.204,6 millones de euros (126,2 millones más que en 2024, lo que representa un crecimiento del 4,1%). La elaboración de los ingresos parte de una previsión de crecimiento de la economía andaluza para el 2025 del 2,4% y una dinamización del mercado de trabajo que podría situarse en el 2,1%, con cerca de 72.000 empleos, reduciendo la tasa de paro al 15,5% de la población activa.

Respecto a los decretos-leyes, se han dictado dos decretos más de simplificación y racionalización administrativa (Decretos-ley 3/2024, de 24 de febrero, y 4/2024, de

27 de febrero) muy controvertidos, de un lado, por su oportunidad, al entender la oposición que no se daba el presupuesto habilitante y, de otro lado, porque el segundo decreto-ley obedece a la rectificación de errores del primero; otro decreto-ley tiene por objeto la modificación de la regulación de ayudas y subvenciones de empresas (Decreto-ley 1/2024, de 8 de enero); dos de ellos fueron emitidos ante situaciones de emergencia (sequía y DANA), aunque el último aprovecha para modificar la Ley andaluza de Universidades (Decretos-leyes 2/2024, de 29 de enero, y Decreto-ley 8/2024, de 5 de diciembre, respectivamente); en línea con ellos, se aprobó también un decreto-ley sobre utilización del agua en destinos turísticos por el cambio climático (Decreto-ley 7/2024, de 25 de junio). Resulta singular el Decreto-ley 5/2024, de 21 de mayo, aprobado con la finalidad de dar cumplimiento los acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación de CCAA sobre dos normas autonómicas. Finalmente, con el Decreto-ley 6/2024, de 28 de mayo, se modifica la normativa que regulaba incompatibilidades y retribuciones de los altos cargos públicos.

Por último, el ejecutivo autonómico ha aprobado 281 decretos, de los cuales 50 tienen alcance normativo. Dos de ellos creemos que poseen especial relevancia. El primero es el Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico y tiene como principales novedades la introducción de nuevos requisitos para la prestación del servicio turístico de alojamiento en vivienda, el refuerzo de la figura legal de las empresas explotadoras de viviendas de uso turístico y la actualización de los requisitos y exigencias de habitabilidad, acondicionamiento o servicios comunes en aras de la mayor calidad en la prestación del servicio y protección de los derechos de las personas usuarias.

Por su parte, el Decreto 197/2024, de 3 de septiembre, por el que se regula el Sistema Local de Protección Civil en los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía, convierte a Andalucía en la primera comunidad autónoma en tener una normativa que asegura la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas municipales de Protección Civil. Esta norma no solo define las competencias sobre esta materia de los municipios andaluces sino que, además, obliga a estos entes locales a disponer de un servicio de Protección Civil con su correspondiente personal técnico, permitiéndose en aquellos de menos de 20.000 habitantes su prestación subsidiaria por medio de convenios o a través de entidades supramunicipales en las que podrá participar la Diputación Provincial.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En el presente año el TC ha resuelto tres conflictos competenciales que tienen por objeto disposiciones legislativas autonómicas y del Estado. Las dos primeras se sitúan en la problemática de las bases-desarrollo. Así, en la STC 25/2024, de 13 de enero, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados contra la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA). Una ley que, aunque había sido dictada al amparo de las competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, interfiere, según expresa la Sentencia, con la competencia estatal de

carácter transversal en materia de legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE). No obstante, se confirma el acomodo constitucional de la práctica totalidad de los preceptos de la ley, con la salvedad de una parte del art. 22.2, de la palabra «mineros» del art. 137.f) y de los apartados 1 y 2 de la disposición adicional cuarta, en los que se regulan respectivamente la autorización de edificaciones residenciales en suelo rustico en el marco de actuaciones extraordinarias; la exención de licencia urbanística municipal para usos mineros del suelo rústico y la desafección *ope legis* de las vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico por cuanto suponen una disminución del nivel de protección de los valores ambientales inherentes a este tipo de suelo previstas en la legislación básica estatal. Además, se realiza una interpretación conforme respecto de las previsiones del art. 19.1.a) y de algunos conceptos del art. 21.1 de la LISTA.

En la STC 79/2024, de 21 de mayo, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, dictada por el Estado al auspicio de las competencias transversales para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1ª CE) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art 149.1. 13ª CE). Se declaran inconstitucionales, total o parcialmente, los preceptos que regulan la categoría de vivienda protegida (art. 16 y disposición transitoria 3ª), las obligaciones de colaboración y suministro de información correspondientes a los grandes tenedores en zonas de mercado tensionado (art. 19.3) y el enunciado de los tipos de vivienda que deben componer el parque público de vivienda (art. 27.1), al considerar que se realiza en ellos una regulación de detalle que excede la garantía de establecer un mínimo común uniforme propio de las bases, impidiendo a la comunidad autónoma ejercer sus competencias exclusivas en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, régimen local y servicios sociales. Además, la afectación de determinados ingresos de las administraciones públicas –entre ellos los provenientes de las sanciones por incumplimiento del fin social de la vivienda– a la creación o mejora de estos parques públicos de vivienda (art. 27.3) se entiende lesiva también del principio de autonomía financiera de las CCAA.

El tercer pronunciamiento es la STC 111/2024, de 10 de septiembre. Con ella, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y cinco diputados contra el Decreto-ley 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía, que lleva a cabo la regulación del arrendamiento de vehículos con conductor (los conocidos como VTC). Se desestima por completo el recurso, juzgándose que se cumple y se ha justificado razonablemente por el ejecutivo autonómico el presupuesto material del decreto-ley, es decir, la situación de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE); que no se ha afectado el principio de autonomía local por haberse atribuido a la comunidad autónoma la potestad de otorgar las autorizaciones VTC en el ámbito urbano (art. 18.bis apartado 2) debido a la existencia de un interés supralocal en la coordinación de este tipo de transporte y, finalmente, que tampoco se vulnera la competencia estatal sobre transportes terrestres por habilitar a los titula-

res de autorizaciones VTC de ámbito nacional a prestar servicios de transporte urbano que transcurran dentro de la comunidad autónoma (art. 18.bis apartado 3), reiterando así lo dispuesto en la STC 88/2024, de 5 de junio, con motivo de una regulación similar de la Comunidad de Madrid.

En el seno de la Comisión Bilateral de las CCAA, se han alcanzado acuerdos en relación a las controversias planteadas por Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, por el Decretos-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía y por el Decreto-ley 5/2024, de 21 de mayo, por el que se da cumplimiento a los Acuerdos de 30 de diciembre de 2022 y de 13 de febrero de 2024, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma, y se modifican otras disposiciones normativas. Los acuerdos de la Comisión a los que se refiere este decreto-ley tuvieron por objeto 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 y la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía. Además. el Decreto-ley 5/2024, de 21 de mayo, también fue objeto de una carta de cooperación sobre leyes autonómicas.

El Gobierno autonómico ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En el marco de las relaciones de colaboración, durante el 2023 se han suscrito 139 convenios entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Andalucía, destinados la mayoría de ellos a posibilitar la realización de prácticas externas por estudiantes. Destacan, no obstante, el Protocolo sobre procedimiento general en Andalucía en la práctica de autopsias, depósito, conservación e inhumación de cadáveres no identificados e identificados, no reclamados (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; TSJ-Andalucía, Ceuta y Melilla; Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla y Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública de la Junta de Andalucía) y el Convenio para la gestión a través del sistema de receta electrónica del SAS de la prestación farmacéutica (MUFACE, ISFAS, MUGEFU y SAS).

ARAGÓN

José Luis Bermejo Latre
Universidad de Zaragoza

Resulta difícil señalar un hito que, a lo largo del año 2024, marque alteración alguna en el panorama institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón, salvo la renovación del Consejo de la Cámara de Cuentas (presidente y sendos vocales), la elección de la magistrada Concepción Gimeno como Justicia de Aragón sin voto alguno en contra, y la ruptura de la coalición de gobierno PP-Vox.

Mediado el verano, la ejecutiva nacional de Vox ordenaba a sus exponentes regionales abandonar los cinco gobiernos autonómicos en que se hallaban integrados so pretexto de haberse aproximado el PP al PSOE en sus políticas migratorias. La crisis de gobierno, en principio limitada a la retirada de la Vicepresidencia primera y del Departamento de Agricultura, concluía sin embargo con una reestructuración de hasta cinco Departamentos. El Gobierno de Aragón ha quedado, por lo tanto, en minoría, y con una mayoría parlamentaria precaria en la medida en que Vox optó por condicionar su apoyo al Ejecutivo autonómico a la actitud demostrada por éste en el abordaje de la cuestión migratoria (los puntos de fricción son, básicamente, la participación en la reforma de la ley de extranjería en sentido simplificatorio y la anuencia al reparto de los inmigrantes irregulares llegados a Canarias de manera desigual entre las CCAA). Acaso por esta razón no fue posible la negociación (ni la aprobación) de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2025, quedando prorrogados los aprobados para 2024. En cuanto a la ausencia del proyecto de presupuestos, el presidente autonómico la excusaba en la imposibilidad de conocer los datos necesarios para su preparación (la senda de déficit aprobada por el Ejecutivo central y la compensación al autonómico por la merma de ca. 87 millones de euros en las transferencias de la financiación autonómica del próximo ejercicio).

Producción legislativa

En el contexto descrito, la actividad normativa de las Cortes de Aragón ha experimentado un compás de espera. La actividad legislativa en la Comunidad ha producido la magra suma de cinco leyes y dos decretos-leyes, unos números absolutamente dignos de aplauso si se recela de la tan vilipendiada inflación normativa. La promulgación de las pocas leyes sustantivas ha sido pertinente e incluso anticipatoria, a la vista de las exigencias impuestas por una naturaleza cambiante en su cada vez más extrema meteorología (protección civil y gestión de emergencias), por una sociedad cambiante en su pirámide etaria y en su consideración hacia los discapacitados (modificación del Código de Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas) y por un TC constante en su actividad de deslinde competencial en

materia energética (medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial). Otra ley ha sido vehículo para introducir novedades en la fiscalidad propia (creando sendos impuestos medioambientales sobre parques eólicos y fotovoltaicos, y modificando el que grava las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión) y una última ha tenido como cometido puntual derogar una anterior relativamente reciente (la de memoria democrática de Aragón de 2018).

Comenzando por el comentario de esta última, hay que empezar apuntando la fragorosa polémica suscitada por su aprobación, hasta cierto punto explicable dada la elevada carga ideológica de la materia. Menos comprensible resulta, en términos técnico-jurídicos, la contienda instada en torno a la legitimidad del parlamento autonómico para proceder a una operación como la articulada por la Ley 1/2024 de 15 de febrero, *de derogación de la Ley 14/2018 de 8 noviembre, de memoria democrática de Aragón*. Nada menos que hasta la Organización de las Naciones Unidas acudió el Gobierno de España denunciando las iniciativas de los gobiernos autonómicos en pos de la reversión de una legislación propia en la materia, obteniendo un informe alarmante del "Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias". También fue convocado –sin éxito– el ejecutivo autonómico a una comisión bilateral para intentar que declinase sus intenciones, y se anunció, además de la interposición del oportuno recurso de inconstitucionalidad frente a la supresión de la normativa memorialista aragonesa, una inopinada denuncia ante instancias de la UE por una presunta vulneración de sus principios fundamentales y de los derechos humanos en general.

Sin perjuicio de cuanto disponga el TC al respecto, cabe señalar que, tal y como manifestó el Consejo Consultivo de Aragón en su tempestivo dictamen sobre el proyecto de ley, no parece haber impedimento jurídico alguno en el hecho de que una Comunidad Autónoma derogue una ley propia, cuando además hay otras que ni siquiera cuentan con una homóloga. Es incontestable la soberanía de un legislador para reconfigurar su repertorio normativo y, si una reposición a estado originario supusiera una merma en la esfera jurídica de particulares afectados, el ordenamiento básico estatal dispone de instrumentos suficientes para que aquellos vean reparados los eventuales daños irrogados por tal actividad legislativa, positiva o negativa, que vulnere sus situaciones jurídicas consolidadas. Además, ninguna Comunidad Autónoma está obligada a contar con una norma reguladora de esta materia, estando vigente la ley estatal 20/2022 "diseñada para que la competencia sea ejercida por la Administración del Estado, prácticamente en exclusiva", ya que "la participación de las CCAA se limita a la mera colaboración administrativa" (según reza el informe del Consejo Consultivo de Aragón). En todo caso, revistiendo solo tres preceptos de la citada Ley estatal 20/2022 carácter básico, no parece ser ésta canon de legalidad para la ley autonómica hoy derogada. La derogación de la ley autonómica no perjudica la aplicación de la ley estatal en Aragón, la cual garantiza a escala nacional los derechos humanos de las víctimas de la represión franquista como expresión de su derecho a la dignidad como personas, conforme al art. 10 de la Constitución.

Frente a las acusaciones de la oposición (PSOE, CHA, IU y Teruel existe) de que la derogación en cuestión invisibiliza a las víctimas del franquismo y atenta contra sus derechos humanos, el gobierno autonómico opuso el argumento de que era la ley originaria la que no reconocía a todas las víctimas por igual, imponiendo un relato oficial sectario que otorgaba la consideración de víctimas solo a las del bando republicano. Asimismo, el ejecutivo autonómico se comprometía a impulsar un "plan de concordia" en el que todas las víctimas estarán reconocidas, incluidas las del terrorismo, facilitándose la exhumación y el acceso a la información. Otras vías de expresión del rechazo al espíritu de la ley de memoria democrática eran posibles, y de hecho el PAR, único partido que se abstuvo en la votación de la lectura única, lamentó la pérdida de la oportunidad de corregir la ley en sentido incluyente. Sin embargo, la opción de la mayoría parlamentaria fue la de reducir al mínimo común estatal (o máximo, según se mire) la cantidad de preceptos y reglas aplicables a la protección de las víctimas de la guerra civil y de la posterior represión política.

Mucho menos contestada ha sido la Ley 2/2024 de 23 de mayo, *por la que se crean los Impuestos Medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón y se modifica el Impuesto Medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión.*

La proliferación de tributos autonómicos propios de carácter medioambiental en los últimos tiempos ha sido notable, llegándose a configurar un abigarrado panorama fiscal en el que cada Comunidad identifica y grava las actividades potencialmente más lesivas en función de sus singularidades territoriales (energía nuclear, emisiones de gases de efecto invernadero, embalses, aerogeneradores, líneas de alta tensión, transporte rodado, estaciones de esquí, etc.), verificándose una suerte de "efecto *bandwagon*" tributario. Últimamente, esta creciente fiscalidad autonómica ambiental –que ya coexistía con una nada desdeñable fiscalidad estatal ambiental, expresada en impuestos "clásicos"- se ha visto injerida por las nuevas figuras tributarias estatales creadas por imposición del Derecho de la UE (los impuestos especiales sobre los envases de plástico no reutilizables, sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, y sobre los gases fluorados de efecto invernadero). Sin ser este el lugar adecuado para valorar con detenimiento la incidencia de esta creciente fiscalidad estatal sobre las competencias autonómicas en materia de tributos propios desde la óptica de la doble imposición, procede informar de la presteza con la que las autoridades aragonesas completan su marco tributario conforme detectan la producción de externalidades negativas a sus intereses ambientales, por más que provengan de actividades que generan al mismo tiempo externalidades positivas sobre sus intereses industriales y económicos. En este caso, dada la intensa expansión de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas en el territorio de Aragón, se ha optado por reequilibrar el progreso tecnológico tan consuntivo de suelo y paisaje con el establecimiento de un impuesto destinado a compensar las afecciones a dichos recursos naturales. Con él no se grava la explotación energética sino la propia instalación, de tal suerte que la base del impuesto sobre parques eólicos viene constituida por la altura de la torre y el radio del rotor de cada molino y la suma de la potencia de todos los del parque, es decir, que se grava el impacto visual y paisajístico y la in-

cidencia en la avifauna; mientras que en el impuesto sobre parques fotovoltaicos, la base imponible se referencia a la superficie de la instalación, que es lo que sustrae suelo a los usos tradicionales agropecuarios. El diseño se completa con una serie de exenciones y bonificaciones relativas al autoconsumo sin excedentes y a la realización de inversiones compensatorias en actuaciones medioambientales, tales como las destinadas a la mejora del bienestar socioeconómico y a la lucha contra la despoblación en los municipios que acogen estas instalaciones.

Otra norma directamente conexa con el auge de la materia energética que se vive en Aragón ha sido la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, *de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón*. En este caso, se trata del arreglo ideado para acomodar la política de la Comunidad Autónoma a la anulación del Decreto-ley 1/2023 *de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón* por obra de la STC 113/2024, de 10 de septiembre. Tras la esperada declaración de inconstitucionalidad del citado Decreto-ley 1/2023 (si bien ésta se justificó sin atender a su contenido, sino por la falta de extraordinaria y urgente necesidad, pretendidamente motivada de forma abstracta y genérica por las crisis pandémica y bélica respectivamente), corría riesgo la implantación de plantas de producción de energías renovables, necesarias para surtir el creciente consumo eléctrico de proximidad demandado por los centros de datos, industrias emergentes señeras, objeto del deseo de las autoridades autonómicas. La alternativa elegida para evitar un freno al desarrollo de los parques de energías renovables ha sido la aprobación de una norma, contestada por las minorías parlamentarias en punto al procedimiento legislativo seguido (lectura única). La decidida voluntad de transformar el sistema eléctrico en la Comunidad Autónoma, de la que participan los partidos mayoritarios al margen de su oposición ideológica, ha permitido que se rescaten muchas de las medidas anteriormente recogidas en la norma de (no) urgencia.

En la misma línea de consenso mayoritario (unánime, en este caso) cabe ubicar a la Ley 3/2024 de 13 de junio, *de modificación del Código de Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas*, que adecúa este texto legal a la Convención Internacional de Nueva York de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad. La ley incorpora al ordenamiento aragonés el nuevo modelo de apoyo a los discapacitados en su toma de decisiones de trascendencia jurídica, abandonando el anteriormente vigente de sustitución, y lo alinea con el Código Civil reformado por la Ley 8/2021. Cumple recordar que esta reforma estatal se extendió a otras varias leyes, especialmente a las procesales (enjuiciamiento civil, jurisdicción voluntaria), afectando notablemente al derecho aragonés de modo desigual (no así en el ámbito sustantivo, ya que en materia de capacidad jurídica el derecho civil estatal es mayoritariamente supletorio). La supresión del procedimiento judicial de incapacitación provocó que el vigente derecho civil aragonés se viera privado (cuando menos, dificultado) de mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos civiles. Ante los nuevos obstáculos para la aplicación de las instituciones forales aragonesas, y a instancias de la recientemente nombrada Justicia de Aragón, la resolución del problema fue encomendada a la Comisión Aragonesa de derecho civil, responsable de la

redacción del Anteproyecto por encargo del Gobierno de Aragón. En lo que a la cuestión civil se refiere, la comisión entendió que procedía ejercer la competencia exclusiva estatutaria en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, recomendando una regulación propia de la capacidad jurídica, mediante una reorganización del Libro I del Código de Derecho Foral y un Título específico dedicado a esta materia.

Así pues, y conforme al nuevo paradigma, se parte de la plena capacidad jurídica de toda persona, y se respeta la voluntad manifestada por cualquiera que entienda el contenido de un acto y sus efectos; se eliminan los términos "incapacidad" e "incapacitación", "persona incapaz" o "persona incapacitada". Pasa a regir el principio de intervención judicial mínima, orientando a los jueces hacia la adopción de las medidas estrictamente necesarias, proporcionales y revisables. Se normaliza la posibilidad de constituir la curatela cuando no sean suficientes las medidas puntuales, y se potencia la guarda de hecho para las decisiones de la vida ordinaria (incluidas las sanitarias). Se regula la guarda de hecho para facilitar la vida cotidiana de los discapacitados y sus personas de apoyo con ánimo de permanencia (en principio, sus familiares), de manera que el guardador puede realizar determinados actos representativos tanto en el ámbito patrimonial como personal (disposición de pequeñas sumas, solicitud de prestaciones públicas) sin necesidad de probar la guarda mediante declaración judicial, bastando acta de notoriedad o declaración de la Junta de Parientes. Para actuaciones de mayor calado (ventas de inmuebles) no es necesario constituir una curatela, pudiendo el guardador actuar con autorización de la Junta de parientes. Con todo, se legitima al Ministerio Fiscal, al discapacitado y al propio guardador para instar la curatela, a pesar de la existencia de esta guarda si la situación patrimonial o personal de la persona con discapacidad exigiera la adopción de medidas formales de apoyo. No obstante, uno de los grandes aspectos diferenciales de la legislación aragonesa se aprecia, ante la recuperación *ope legis statalis* de la capacidad jurídica de los incapacitados por sentencia judicial, en el diseño de una regulación transitoria que no exige una revisión judicial en plazos perentorios, como inoportunamente impone la citada Ley 8/2021 para el resto de CCAA sin competencias en materia de legislación civil.

Por último, la única norma monotemática de carácter integral aprobada en este período es la Ley 4/2024 de 28 de junio, del *Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón*, con la que se pretende actualizar el modelo de protección civil y gestión de emergencias autonómico constituido por la Ley 30/2002. Los cambios normativos (fundamentalmente, el "Marco de Sendai" de Naciones Unidas y la Ley estatal 17/2015), los avances tecnológicos, las nuevas situaciones y tendencias en materia de riesgos naturales han impuesto la renovación, profesionalización y sofisticación del sistema de protección civil y gestión de emergencias de Aragón, en aras de la seguridad pública. En este sentido, la nueva ley ordena la intervención pública frente a los riesgos (que no frente a los desastres) en torno a figuras e instituciones bien asentadas a escala estatal y autonómica, tales como la Estrategia de Protección Civil y Gestión de Emergencias, los planes de protección civil, la red de información, alerta y alarma, la autoprotección, la dirección única y centralizada de la emergencia, la recuperación tras la emergencia (a través también de planes específicos), la forma-

ción de los medios humanos (mediante la creación de la Academia Aragonesa de Emergencias), el fondo de prevención de emergencias, el centro de emergencias y servicio de atención de llamadas 112, el Consejo de Protección Civil de Aragón (sucesor de la Comisión de Protección Civil de Aragón de la anterior ley) la organización de los servicios operativos de prevención, extinción de incendios y salvamento... La ley, atenta a la cuestión de la concurrencia territorial de competencias de las administraciones estatal, autonómica y locales en la materia, regula la intervención de los municipios diferenciando entre los mayores y menores de veinte mil habitantes, las comarcas y las provincias, prevé la integración de las academias de bomberos y emergencias y establece las condiciones para la creación del consorcio autonómico de prevención, extinción de incendios, salvamento y emergencias de Aragón. Marginalmente regula también la planificación de la actuación ante ciberataques y dispone la creación del cuerpo/escala de especialistas en protección civil y gestión de emergencias.

Por su parte, la actividad legislativa ordinaria se ha visto acompañada de la promulgación de sendas genuinas normas legislativas de urgente necesidad de carácter sucesivo y antagónico, recordando recurrentes episodios climáticos pasados reflejados en el dicho aragonés "tras la gran sequía viene la gran remojada": se trata de los respectivos Decretos-ley 1/2024 de 25 de septiembre, *de subvenciones directas a los agricultores y ganaderos de determinadas zonas de Aragón afectados gravemente por la sequía durante la campaña 2024 y 2/2024 de 6 de noviembre, de medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales 2024.*

Conflictividad constitucional

En cuanto a la actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, tras la aprobación a finales de diciembre del Decreto-ley 2/2023, se acordaba dar por resueltas las discrepancias manifestadas por el Gobierno estatal frente a una larga serie de preceptos de la Ley 11/2023 de uso estratégico de la contratación pública de Aragón, valorándose el alcance del citado decreto-ley en orden al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de Aragón. Ha quedado afirmada la plena sujeción a la legislación básica estatal del régimen de adjudicación de los contratos de apoyo a la investigación, de los supuestos relativos al procedimiento negociado sin publicidad por razones técnicas, de las reglas para la cesión de los contratos, de la intervención del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón en casos de presumible concurrencia de infracciones a la libre competencia en sede de procedimientos contractuales, así como de los órganos de resolución de recursos especiales en lo relativo a los requisitos de profesionalidad e independencia exigidos por aquella.

En cuanto al art. 20 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024, las negociaciones iniciadas en marzo se saldaban en agosto a la luz del art. 6 del Real Decreto-ley 4/2024, de prórroga de medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, entendiéndose que las retribuciones del personal al servicio

del sector público podrían experimentar un incremento global máximo del 2% en 2024, más un 0,5% adicional y consolidable si la suma de la variación del IPCA de 2022, 2023 y 2024 superara el incremento retributivo fijo acumulado de 2022, 2023 y 2024.

Finalmente, en octubre de 2024 se han iniciado negociaciones para resolver las discrepancias en relación con los arts. 65 y 72 de la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón.

Actividad reglamentaria y estructura administrativa

A lo largo de 2024 han visto la luz unas pocas disposiciones de carácter general del máximo nivel, tales como el Estatuto de los ex Presidentes de Aragón (Decreto 44/2024 de 20 de marzo), el Reglamento regulador de la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales (Decreto 100/2024 de 19 junio), el Reglamento de la publicidad sanitaria (Decreto 175/2024 de 18 de octubre), la regulación de la prestación del transporte sanitario por carretera del Sistema de Salud de Aragón (Decreto 14/2024 de 30 de enero), la regulación del Registro Sanitario de Establecimientos Alimentarios y del procedimiento de inscripción y autorización de éstos (Decreto 8/2024 de 10 de enero), la ordenación de la Formación Profesional de los Grados D y E (Decreto 91/2024 de 5 de junio), la regulación del sistema de banco de libros y otros materiales curriculares en centros docentes sostenidos con fondos públicos (Decreto 85/2024 de 29 de mayo, luego modificado por el 172/2024 de 18 de octubre), el régimen de protección para la margaritona (*Margaritifera auricularia*) y su nuevo plan de recuperación (Decreto 33/2024 de 28 de febrero), la regulación del procedimiento de comunicación electrónica de sospechas de enfermedades profesionales (Decreto 150/2024 de 2 de septiembre), el Plan Especial de Protección Civil ante fenómenos meteorológicos adversos (Decreto 147/2024 de 31 de julio) y, finalmente, la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas (Decreto 128/2024 de 17 de julio).

En el capítulo organizativo cabe destacar, más allá de la reestructuración departamental motivada por la salida de Vox del Gobierno y la consiguiente reasignación de competencias a los Departamentos (sendos Decretos del presidente del Gobierno de Aragón de 12 de julio y 6 de septiembre de 2024 y Decreto 105/2024 de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón), algunos cambios puntuales de menor importancia. En efecto, se ha modificado la regulación de la Comisión Interdepartamental de Tasas y Precios públicos (Decreto 156/2024, de 11 de septiembre), la del Consejo de Salud de Aragón (Decreto 198/2024 de 13 de noviembre) y los Estatutos de la Entidad Pública Aragonesa del Banco de Sangre y Tejidos (Decreto 131/2024, de 17 de julio). Mayor brillo, siquiera episódico debido a lo efímero de su vigencia, puede tener la creación y regulación de la Comisión Autonómica del Bicentenario de Goya (Decreto 159/2024 de 11 de septiembre).

Más allá de estas novedades orgánicas, cabe dar cuenta de la prosecución de los procesos de consolidación de empleo interino en la Administración autonómica,

dada la importancia cuantitativa de este sector en el mercado laboral de la Comunidad y las circunstancias normativas que lo condicionan (concretamente, la Ley estatal 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público). En efecto, una Administración autonómica cuyos medios humanos se sitúan por encima de los ca. 60.000 empleados públicos (11.000 más que hace una década), sigue contando, a pesar de las iniciativas en pos de la desprecarización del empleo público, con más efectivos temporales que fijos, sobre todo en los servicios sanitarios y educativos (que importan un 75% del total). El número de interinos casi se ha duplicado en los últimos diez años, y se vio disparado durante la emergencia pandémica. Lo alarmante del asunto es que allí donde más esfuerzos se han aplicado para llevar adelante el programa de reducción del número de interinos (recuérdese que el objetivo político se cifra en un máximo del 8% de temporalidad), los resultados han sido más adversos: con un aumento de la plantilla de la Administración general (es decir, en la burocracia, que importa un 20% del total) de poco más del 5% en la última década, ha aumentado la temporalidad. En particular, la compleja operación se está llevando a cabo mediante el impulso de los llamados "macroconcursos de traslados", previos (simultáneos en la práctica) a la sustanciación de las pruebas selectivas ordinarias (oposiciones) y extraordinarias para la consolidación de interinos (concursos de méritos). La resolución del macroconcurso de traslados convocado en 2022 fue exitosa solo en un tercio de las plazas convocadas, resultando los restantes dos tercios poco atractivos por su lejanía a las capitales de provincia. De nuevo, las plazas no ocupadas se abren a cobertura interina (bolsas de empleo), con lo que se demoran de alguna manera los buenos propósitos de reordenación del personal. Muchos interinos pierden su puesto en favor del millar de funcionarios que pasan a ocuparlo por derecho propio, aunque se recolocan en las plazas reservadas para consolidación. Pero, a su vez, el traslado masivo genera tensiones en la gestión ordinaria de los departamentos, que deben acoger e instruir a sus nuevos integrantes con no pocos esfuerzos. Un posible síntoma de las enormes dificultades de este proceso ha podido ser la dimisión por voluntad propia del director general de función pública, tras haber impulsado la aprobación de la oferta pública de empleo de 2023 y desbloqueado la resolución del macroconcurso de traslados de 2022 (siguen pendientes, no obstante, los procesos relativos a las ofertas públicas de empleo de cinco ejercicios atrás –de 2018 a 2022–, que suman más de 1.600 plazas).

La situación descrita ha preocupado a la Cámara de Cuentas, órgano fiscalizador que en su informe sobre la cuenta general de la Comunidad Autónoma del ejercicio 2022 ha advertido que el porcentaje de temporalidad del empleo público autonómico aragonés supera ampliamente al del conjunto de las Administraciones públicas, cifrado en el 30%. Ninguno de los procesos de estabilización aprobados ha reducido las tasas de temporalidad, las cuales siguen aumentando lenta y progresivamente, pasando del 47% en 2018 al 49,5% en 2022. Hay que confiar en que el análisis de los datos correspondientes a 2024 (y, probablemente, 2025) arroje conclusiones más benévolas, conforme vayan concluyendo los procesos en curso.

Continuando con la mención a la labor de la renovada Cámara de Cuentas, conviene referir sus respectivos informes evacuados a lo largo del año, que han versado

sobre la ejecución de los programas de políticas activas de empleo para jóvenes gestionados por el Instituto Aragonés de Empleo en los ejercicios 2018-2020, la gestión y ejecución de las transferencias y subvenciones de las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma en los ejercicios 2020 a 2022, la inejecución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma en los ejercicios 2020 a 2022, la contratación del sector público autónomico durante el ejercicio 2022 y la eficacia de las medidas de lucha contra la despoblación y el reto demográfico en la Comunidad. Del valioso examen jurídico-financiero realizado por la Cámara de Cuentas cabe destacar oportunidades de mejora para la gestión pública, relativas a la necesaria reducción del período medio de pago a proveedores, la dotación real de las partidas dedicadas a los conciertos educativos, la efectiva ejecución de los fondos europeos de recuperación (la Comunidad solo aplicó en 2021 y 2022 un 24% de los importes concedidos, ca. 155 de los 492 millones disponibles) y la distribución de estas ayudas entre beneficiarios distintos o ajenos a los entes públicos y, por último, la regularización de la contratación menor (que ascendió a 432 millones, concentrándose en suministros sanitarios fabricados en exclusiva). En este último aspecto la Cámara aconseja, lo cual es de especial interés desde el punto de vista de la configuración de nuestro Estado autonómico, que la Comunidad Aragonesa emule a otras que han aprobado normativa específica aprovechando los márgenes que permiten las directivas eurounidenses y la legislación básica estatal, con el objeto de atender la singularidad de este tipo de compras y su difícil encaje en los procedimientos contractuales al uso.

Ficha institucional

Estructura del gobierno:

Presidente: Jorge Azcón Navarro (PP)

Vicepresidenta primera, Portavoz del Gobierno y Consejera de Presidencia, Economía y Justicia Industria: Mar Vaquero Periánez (PP)

Consejera de Educación, Cultura y Deporte: Tomasa Hernández Martín (PP)

Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial: Octavio López Rodríguez (PP)

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

Consejera de Empleo, 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: en minoría (PP): 28 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.

ASTURIAS

Abel Arias Castaño
Universidad de Oviedo

1. Actividad político-institucional

Tras la celebración de las elecciones autonómicas en mayo de 2023, y el nombramiento de los diferentes responsables políticos, en 2024 se plantearon varias iniciativas y debates de interés en los distintos ejes sectoriales de competencia autonómica. En Agricultura, las movilizaciones que el sector planteó en todo el país en febrero propiciaron que desde el Gobierno de Asturias se adoptase una declaración institucional en la que pone en valor y respalda al medio rural y se dice comprender el malestar del campo y la exigencia de que la UE reduzca su presión burocrática sobre el sector. En Educación, protestas de los profesionales del sector y el anuncio de una convocatoria de huelga (finalmente no ejecutada) por parte de los sindicatos propiciaron que desde el Gobierno autonómico se adoptasen medidas como la reducción de la jornada lectiva en infantil y primaria de 25 a 23 horas a partir curso 2026-2027, 486 contrataciones docentes adicionales, o un plan de desburocratización de la función docente. En Sanidad, el principal debate giró en torno a la propuesta de reestructurar el mapa sanitario del Principado de Asturias y reducir, en aras de la eficiencia y una mejor cartera de servicios para los ciudadanos, las áreas sanitarias de las ocho actuales a solamente tres.

En materia económica, 2024 fue, sin duda, en Asturias el año de la implantación del centro logístico de Amazon en Siero. Pero, también, de importantes y significativos cierres industriales como el de la planta de Saint Gobain en Avilés que ocasionó la pérdida de 160 puestos de trabajo directos y 122 indirectos. Tal crisis en el sistema industrial (en años precedentes cerraron en Asturias empresas señeras dedicadas a la fabricación del aluminio como Alcoa) representa la causa de algunas medidas organizativas de impulso de la actividad económica promovidas por el Gobierno del Principado durante 2024 como el anuncio de la creación de una Oficina económica adscrita a Presidencia que impulse la actividad y la coordinación Gobierno-empresas o el nombramiento de José Luis Huerta como director de la Oficina de economía y Comercio de Asturias en Madrid destinada a la captación de inversiones que se localicen en el Principado de Asturias.

En medio ambiente, además de las protestas y movilizaciones de vecinos y asociaciones ecologistas relacionadas con la instalación de parques de baterías y de la inacabada polémica sobre el lobo a partir del pronunciamiento del TJUE, lo más significativo fue que en estas materias se evidenciaron las tensiones y discrepancias entre las fuerzas políticas que integran el Gobierno de coalición, en cuestiones, como,

por ejemplo, la forma de acometer el desarrollo reglamentario de la Ley de calidad ambiental, o sobre el proyecto de Decreto de Eólica marina.

La situación de las infraestructuras y de las inversiones estatales en las mismas también generó diferentes debates y confrontaciones políticas. Y de esa manera, tras la satisfacción generalizada de la apertura de la variante ferroviaria de Pajares en 2023, se produjo un gran descontento social por los horarios de salida a Madrid de la alta velocidad y el retraso en la llegada de los trenes Avril por problemas técnicos, que institucionalmente dieron lugar a que la Junta General del Principado de Asturias reprobase en marzo las actuaciones del Ministro de Transporte Oscar Puente a propuesta del PP con el apoyo de todos los grupos, salvo el socialista y Convocatoria por Asturies. La tensión no acabó ahí, pues en otro polo de conflicto el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible comunicó que el vial de Jove en Gijón se construiría en superficie y no en túnel como se pretendía por parte del Ayuntamiento de Gijón. Otro problema de las infraestructuras asturianas que cobró protagonismo durante 2024 fue el peaje del Huerna: Un Informe de la Comisión europea estimó ilegal su prórroga hasta 2050, realizada durante los Gobiernos del PP y avalada por el primer Gobierno de Pedro Sánchez, por no atender a los procedimientos de licitación al no haber concurso público y hacerse para "sacar el máximo beneficio posible" de su posterior privatización.

Durante 2024 debe también mencionarse que se produjo una remodelación del Gobierno del Principado de Asturias, no exenta de debate y polémica política. Tras dejar Enrique Fernández su puesto de senador por designación autonómica, al ser nombrado nuevo presidente de Hunosa, Melania Álvarez, hasta entonces consejera de Derechos sociales y Bienestar, se convirtió en la nueva senadora designada, propiciando la necesidad de reestructurar el Gobierno autonómico. El presidente Barbón anunció, en un primer momento, que se crearía una Consejería de Derechos sociales, Cultura, Política llingüística y Deporte, de la que sería consejera la en esa fecha viceconsejera de Cultura, Ana Vanessa Gutiérrez González. Esta macroconsejería fue, sin embargo, criticada por PP, Vox y Foro por agrupar competencias muy disimiles entre sí. 48 horas después de su anuncio inicial el presidente Barbón rectificó y comunicó que habría dos consejerías: la de Cultura, Política Llingüística y Deporte, nombrando consejera a Ana Vanessa Gutiérrez González, y otra de Derechos sociales y Bienestar, de la que sería Consejera Marta del Arco Fernández, ex Directora general de infancia y familia. Este ajuste implicó un incumplimiento formal del Acuerdo de Gobierno suscrito entre PSOE y Convocatoria por Asturies en 2023 al ser el número de consejerías resultante de 11 y excediéndose de las 10 pactadas, en aras de la austeridad institucional, en el referido Acuerdo. Convocatoria por Asturies, sin embargo, ni se opuso ni objetó esta cuestión al considerarla una necesidad sobrevenida.

2. Actividad normativa

Durante 2024 se aprobaron en Asturias ocho leyes, lo que denota, con relación a otros años y por comparación a los mismos, una intensa actividad legislativa por parte de la Junta General del Principado de Asturias. Además de la ley de presupues-

tos, de las leyes tramitadas y aprobadas durante el ejercicio: cuatro regularon "ex novo" una determinada materia, mientras a través de otras tres se introdujeron modificaciones en leyes anteriores. Las leyes aprobadas en el Principado de Asturias, durante 2024, que regularon ámbitos sectoriales y temáticos muy diversos, fueron las siguientes: Ley 1/2024, de 17 de abril de creación del Colegio Profesional de Logopedas (BOPA núm. 83, de 29 de abril), Ley 2/2024, de 30 de abril, de impulso demográfico (BOPA núm. 91, de 10 de mayo), Ley 3/2024, de 30 de abril, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, en materia de requisitos generales de acceso (BOPA núm. 91, de 10 de mayo), Ley 4/2024, de 15 de mayo, de modificación en materia de incendios forestales de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, en el marco de las modificaciones de la legislación básica estatal (BOPA núm. 105, de 30 de mayo), Ley 5/2024, de 13 de noviembre, se establece la Red Autonómica de Escuelas Infantiles, se regula su extensión y la integración en la misma de las Escuelas Infantiles Municipales (BOPA núm. 225 de 19 de noviembre), Ley 6/2024, de 13 de noviembre, de cuarta modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio de Turismo (BOPA núm. 225, de 19 de noviembre), Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés Estratégico (BOPA núm. 250, de 20 de diciembre) y la Ley 8/2024, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2025 (BOPA núm.252, de 31 de diciembre.)

La Ley 1/2024, es una ley con una estructura y contenidos normativos muy sencillos (consta únicamente de 4 arts., 2 disposiciones transitorias y 1 disposición final) en los que se crea el Colegio Profesional de Logopedas del Principado de Asturias, como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, regulando cuestiones básicas de su ámbito territorial, los requisitos de colegiación y sus relaciones con otras Administraciones Públicas. La norma tiene su origen, por un lado, en la reivindicación de las asociaciones de dichos profesionales de contar con una corporación capaz velar por el adecuado control y desarrollo de esta profesión y, por otro, en la apreciación parlamentaria de que con el Colegio Profesional constituido se coadyuva a preservar los intereses generales de la población en el ámbito de las alteraciones del lenguaje, habla, voz, audición, deglución, comunicación y lectura-escritura, preservados por la Logopedia.

La Ley 2/2024, aborda una de las cuestiones principales del debate político en el Principado de Asturias tanto durante la legislatura 2019-2023, como de la presente: el reto demográfico de revertir el envejecimiento progresivo y despoblamiento en la Comunidad Autónoma y la lucha, a través de medidas de planificación y normativas, contra el mismo. La ley tiene un total de 81 artículos y se organiza en un título preliminar, seis títulos, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro finales. En la misma, y acorde a la naturaleza misma del reto demográfico, se regulan y abordan cuestiones trasversales e incardinadas en ámbitos sectoriales diferentes entre sí, abordando de manera específica, y muy destacada, el articulado de la ley, la problemática del medio rural en Asturias y la situación de los concejos con especiales dificultades demográficas en los que se persigue preservar que la ciudadanía tenga garantizado el acceso a una prestación de calidad de los servicios públicos

esenciales. Desde el punto de vista de la estructura normativa, la norma contiene más principios que reglas, y, con ello, a mandatos de optimización que deberán ser concretados en futuras actuaciones de la Administración Autonómica.

Las leyes 3/2024 y 4/2024 incorporaron modificaciones muy concretas, de carácter principalmente técnico, en el marco normativo preexistente. Por un lado, la Ley 3/2024, suprime, en consonancia con los requerimientos y jurisprudencia del TJUE y las expresas recomendaciones efectuadas por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, las referencias que aún se contenían en la normativa autonómica asturiana a que, por un lado, la edad máxima para acceder a los cuerpos de la Policía Local en Asturias fuera de 30 años y, por otro, las exigencias de una estatura mínima para acceder a dichos cuerpos. El requisito de la estatura mínima queda, por completo, suprimido con esta modificación legislativa y el de la edad flexibilizado y extendido hasta "la edad de jubilación legalmente establecida". Por su parte, la Ley 4/2024, acomoda la legislación autonómica en materia de montes a los cambios introducidos en el marco normativo básico del Estado (pretendiendo reforzar con ello la respuesta integral del Principado de Asturias ante los incendios forestales). Además, la modificación legislativa refuerza las competencias del Consejo Forestal del Principado de Asturias en los planes anuales de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales como un instrumento para la protección y cuidado de la masa forestal.

Más calado y debate, tanto parlamentario como social, generó la modificación introducida en la legislación sectorial de turismo del Principado de Asturias por la Ley 6/2024. La modificación tiene como objeto, dentro del debate político y social más general, no privativo de Asturias, sobre el derecho a la vivienda y su potencial erosión por una actividad turística no adecuadamente controlada por parte de los poderes públicos, regular dentro de la normativa turística con rango legal del Principado de Asturias, las Viviendas de Uso Turístico (VUT) por tratarse de una categoría de alojamiento turístico que, pese a su exponencial crecimiento en los últimos años, carecía de una regulación específica dentro de dicha norma y únicamente se encontraba prevista en disposiciones de rango reglamentario. Junto a otras cuestiones más técnicas como la regulación del procedimiento administrativo para el ejercicio de dichas actividades vertebrado en la declaración responsable, la inscripción registral y su comprobación administrativa posterior, o la redefinición de las "zonas turísticas protegidas", el aspecto más polémico de la reforma legislativa fue la pretensión incluida en el proyecto de ley de introducir en la regulación -a semejanza de lo previsto en la legislación sectorial turística de las Islas Baleares- que las comunidades de propietarios pudieran autorizar expresamente la instalación de una VUT, como requisito o condición para su puesta en funcionamiento. Dicha cuestión no fue finalmente introducida, con todo el alcance obligacional inicialmente planteado en el proyecto de ley, en la redacción final de la Ley 6/2024 que se limitó a establecer al respecto que: "*A los efectos del apartado 2 del art. 25, y sin perjuicio de lo previsto en dicho precepto, la declaración responsable para el inicio de la actividad deberá hacer constar en todo caso que el interesado dispone de certificación de la Junta de la Comunidad de Propietarios que acredite la posibilidad de comercialización turística de las viviendas, de*

conformidad con los requisitos que establece al respecto la legislación de propiedad horizontal para los estatutos y acuerdos de la comunidad".

A través de la Ley 5/2024 se regula la implantación de la Red Autonómica de Escuelas de Primer Ciclo de Educación Infantil, su extensión y la integración en la misma de las Escuelas Infantiles Municipales. Con la aprobación de esta norma, con un cierto retraso respecto a lo previsto que como luego se expondrá motivaría una reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, se pretenden superar las disfunciones competenciales que, particularmente desde el prisma de la legislación de régimen local, atendiendo, particularmente, al art. 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, generaba que el servicio del primer ciclo de educación infantil en Asturias estuviese prestado principalmente por las Entidades Locales a través de Convenios de Colaboración con la Administración del Principado de Asturias e instaurar, progresivamente, en su lugar, un modelo de gestión integral autonómica del ciclo educativo del 0-3 años, integrado con los siguientes niveles y grados educativos de la red pública autonómica. Atendiendo a la muy elevada tasa de interinidad existente entre el personal técnico municipal de educación infantil, el aspecto que más controversia generó durante la tramitación de la norma fue el de las condiciones de subrogación y, en su caso, incorporación a la plantilla del Principado de Asturias del personal que venía prestando servicios en las Escuelas de titularidad municipal. Y particularmente, las posibilidades de prever un procedimiento extraordinario de incorporación diferenciada en la oferta de empleo público del Principado de Asturias las plazas que no hayan sido objeto de procesos de estabilización de empleo temporal. Tales cuestiones fueron recogidas y reguladas, por la disposición adicional tercera de la ley.

La Ley 7/2024 se inscribe formalmente dentro de las competencias estatutarias del Principado de Asturias en materia de "planificación de la actividad económica" y "fomento del desarrollo económico". Es una norma que pretende fomentar e impulsar iniciativas empresariales generadoras de riqueza y empleo estable y de calidad. Como regla general, los proyectos potencialmente susceptibles de aplicárseles esta ley serán aquellos que impliquen una inversión de, al menos 30 millones de euros, generen 100 nuevos puestos de trabajo o contribuyan al mantenimiento de 200. La ley regula el procedimiento para que una iniciativa empresarial pueda recibir la calificación de Proyecto de Interés Estratégico Regional (PIER) por parte del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que es el órgano al que la ley atribuye tal competencia. Los efectos de la declaración de un proyecto empresarial como PIER se concretan en la preferencia en la tramitación administrativa y reducción de plazos de tramitación, en disposiciones más flexibles para algunas cuestiones de índole urbanístico (si bien en ningún caso se admitirá la instalación de la actividad en suelos no urbanizables de especial protección ni en suelos no urbanizables de costas), o en la posibilidad de recibir incentivos económicos o subvenciones por parte de las Administraciones Públicas para su implantación.

Por último, a través de la Ley 8/2024 se aprobaron los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2025. La norma fue aprobada con los 23 votos a favor de los diputados del grupo parlamentario socialista, del grupo Convocatoria por

Asturies IU-Más País-IAS y el voto de la diputada del Grupo Mixto, Covadonga Tomé. A diferencia de en ejercicios anteriores, en que los Presupuestos contaron con un apoyo parlamentario más amplio, en esta ocasión, en contra, votaron, los 22 diputados del grupo parlamentario Popular, del grupo parlamentario de Vox y el diputado del Grupo Mixto de Foro Asturias, Adrián Pumares. Al proyecto de ley de presupuestos se presentaron 175 enmiendas parciales. La cuantía global del Presupuesto, para 2025 asciende a 6.664 millones de euros, lo que supone un incremento del 4,9% respecto al vigente en 2024. El capítulo de inversión productiva alcanza los 1.066 millones de euros, mientras que la inversión social se sitúa en 4.396 millones. La dotación para políticas sanitarias asciende a 2.471 millones y las políticas educativas se dotan con 1.115 millones. Además, las cuentas para 2025 presentan novedades en la denominada "vía fiscal asturiana", al incluir, nuevas deducciones autonómicas en el IRPF destinadas al fomento de la natalidad, la instalación en concejos en riesgos de despoblamiento o a los jóvenes menores de 35 años.

En el último Pleno de la Junta General del Principado de Asturias del 2024, celebrado el 27 de diciembre, se aprobó una reforma de su Reglamento, y concretamente de su art. 88.5 (BOPA núm. 7, de 13 de enero de 2025). La reforma tuvo por objeto suprimir el requisito de "la unanimidad de la Junta de Portavoces", que se había introducido en la profunda reforma del Reglamento de la Junta efectuada en 2023, para la autorización -entre otros trabajos parlamentarios- de la realización de Ponencias fuera del período ordinario de sesiones. Tras la reforma, dicho requisito se mantiene en el Reglamento parlamentario asturiano, y será, consecuentemente, necesario, únicamente para que se reúnan el Pleno y las Comisiones fuera de los períodos habilitados de sesiones, pero no para que puedan desarrollarse en esos ámbitos temporales extraordinarios Ponencias, atendiendo –como se argumenta en la exposición de motivos del Acuerdo Parlamentario– a su propia naturaleza de meras instancias técnicas preparatorias del trabajo de las Comisiones. La modificación no se realiza por una apreciación *en abstracto* de las disfuncionalidades de la regulación contenida en el Reglamento parlamentario sobre este particular aspecto, sino a partir de un problema concreto y determinado. La causa y razón de esta reforma está directamente conectada con el retraso que se produjo en la tramitación del Proyecto de Ley para la implantación de la Red Autonómica de Escuelas Infantiles y la integración en la misma de las Escuelas Infantiles Municipales al no poder celebrarse las correspondientes ponencias preparatorias de las Comisiones durante el verano de 2024, por el veto del Grupo Parlamentario Vox en la Junta de portavoces que abordó tal posibilidad. La reforma del art. 88.5 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias fue aprobada con los votos favorables de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Convocatoria por Asturies IU-Más País-IAS y Grupo Mixto y la única oposición de los cuatro parlamentarios del Grupo de Vox.

Por su parte, en el ámbito reglamentario, se dictaron 80 Decretos y 41 Decretos del presidente del Principado. La mayoría tuvieron como objeto cuestiones de tipo organizativo, declaraciones de diferentes elementos como bienes de interés cultural, reestructuraciones en la estructura y funciones de las consejerías y nombramientos y ceses de diferentes cargos públicos. Deben, sin embargo, citarse por su mayor tras-

cendencia: el Decreto 77/2024, de 5 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Oviedo (BOPA núm. 249, de 26 de diciembre), el Decreto 60/2024, de 8 de agosto, de segunda modificación del Decreto 27/2015, de 15 de abril, por el que se establecen los requisitos de los centros que impartan el primer ciclo de educación infantil y se regula la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Infantil en el Principado de Asturias (BOPA núm. 162, de 12 de agosto), el Decreto 52/2024, de 28 de junio, de primera modificación del Decreto 24/2023, de 24 de marzo, por el que se atribuyen funciones y competencias a los órganos del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias (BOPA núm. 135, de 11 de julio), o el Decreto 9/2024, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del personal directivo profesional de la Administración del Principado de Asturias (BOPA núm. 31, de 13 de febrero).

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Al principio de 2024, y concretamente en febrero, el Gobierno del Principado de Asturias participó en una reunión en Oporto, en el seno del Foro de las Cámaras de Comercio del Arco Atlántico, para impulsar la creación de una macrorregión atlántica, que agrupase territorios españoles, portugueses y franceses, que operase como polo logístico del Cantábrico y permitiese hacer fuerza común y defender sus intereses comunes en materias de infraestructuras y planes empresariales de desarrollo en la UE.

Por otro lado, el presidente del Principado Adrián Barbón participó al finalizar el año en la XXVII Conferencia de Presidentes celebrada en Santander el 13 de diciembre de 2024. En dicho encuentro, desde el Gobierno del Principado con relación al tema de la vivienda, se respaldaron las propuestas realizadas por el Gobierno central, como la creación de una empresa pública, el blindaje de estas edificaciones para que mantengan siempre su carácter público, o la liberalización de suelo para este tipo de inmuebles. En materia de financiación autonómica Barbón insistió durante la CONFEPRES en que el cauce institucional adecuado para este debate era el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y que se opondría a cualquier propuesta que pudiera perjudicar al Principado, condicionando su respaldo a la condonación de parte de la deuda autonómica a que sea beneficiosa para Asturias. Sobre Sanidad, se defendió la necesidad de ampliar las plazas para profesionales de la salud y la apuesta por un sistema sanitario público. Y, sobre inmigración, la posición del Gobierno de Asturias consistió en establecer un reparto equitativo de los menores no acompañados, apelando a la solidaridad entre los territorios.

En cuanto a Convenios de cooperación y colaboración se suscribieron en 2024, 50 Convenios bilaterales entre la Administración del Estado y la Administración del Principado de Asturias. Los mismos versaron sobre ámbitos sectoriales muy diferentes y variados (seguridad social, educación, agricultura y ganadería, cesión de aplicaciones informáticas, etc.) si bien, la mayor parte de estos (en concreto 11, lo que representa el 22 % del total de los 50 suscritos) se realizaron con el Ministerio de Transición Ecológica con relación a la ejecución de diferentes infraestructuras y actuaciones encaminadas, principalmente, a la mejora de la eficiencia energética.

En el ámbito de la jurisdicción constitucional, durante 2024 no se resolvieron por parte del TC recursos, cuestiones o conflictos en los que fuera parte el Principado de Asturias. En este período sí que se publicaron en el BOE los resultados de las actuaciones la comisión bilateral del art. 33.2 LOTC que había sido constituida en 2023 para resolver discrepancias de constitucionalidad planteadas por el Gobierno de España sobre la Ley de calidad ambiental, entre otras cuestiones, en lo que respecta a la declaración responsable ambiental y a la "fiscalidad ambiental".

La Resolución de 20 de diciembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2024) estableció una serie de "criterios interpretativos" para salvar las discrepancias entre el Gobierno de España y el Principado de Asturias sobre la constitucionalidad de diferentes preceptos de la ley. Asimismo, en dicho Acuerdo, el Gobierno del Principado de Asturias se comprometió a promover la correspondiente modificación o desarrollo normativo de los arts. 46 y 79.2 de la Ley de calidad ambiental para su adecuación a la legislación básica estatal aplicable.

En 2024 también se constituyó una nueva comisión bilateral (ex. art. 33.2 LOTC) para resolver las discrepancias de constitucionalidad surgidas por parte del Gobierno de España, en este caso, con diferentes preceptos de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico (BOE núm. 224, de 16 de septiembre). Los preceptos que serán objeto de análisis por parte de esta comisión bilateral son los art. 9 (disposiciones sobre contratación del sector público), 69 (que contiene medidas de apoyo a los sectores agrícola, ganadero, pesquero y forestal y a las actividades cinegética y piscícola), 79 (regulación de las infraestructuras básicas) y la disposición final primera de la Ley (En la que se modifica la Ley del Principado de Asturias 3/2021, de 30 de junio, de Garantía de Derechos y Prestaciones Vitales, añadiendo una nueva disposición adicional segunda, con la siguiente rúbrica y texto: "Disposición adicional segunda. Comunicación de información por las comercializadoras de referencia a la Administración del Principado de Asturias y la habilitación de desarrollo normativo para la gestión, resolución y pago del bono social térmico").

CANARIAS

Vicente J. Navarro Marchante
Universidad de La Laguna

1. Actividad político institucional

Se ha mantenido estable el gobierno de coalición entre CC y PP, que cuenta con el apoyo parlamentario de tres diputados de ASG y uno de Agrupación Herreña Independiente. El principal punto de tensión entre los dos socios ha estado en el apoyo de una modificación de la LO de extranjería que permitiera obligar a las demás CCAA a acoger a menores extranjeros no acompañados cuando las cifras de ocupación del sistema canario superen ciertas cifras. El PP canario se ha encontrado en una posición complicada al compartir el ejecutivo canario y su intención de poder derivar fuera del Archipiélago a buena parte de los más de cinco mil menores que desbordan la capacidad de atención de la comunidad canaria y, al tiempo, no romper la estrategia nacional del partido reticente a apoyar la intención de los Gobiernos nacional y canario favorables a esa modificación.

El Parlamento canario procedió a la renovación de las personas que ocupan otros órganos de relevancia estatutaria al cumplirse los cinco años del mandato. Así, Dolores Padrón Rodríguez se convierte en la primera mujer que ocupa el cargo de la Diputación del Común y Noelia García Leal será la Comisionada de Transparencia. Los nuevos consejeros del Consejo Consultivo son Australia Navarro, Julio Pérez, Francisca Luengo, y Cristina de León, repiten Alfredo Belda y Luis Fajardo, y Carlos de Millán, este último ya estuvo en el órgano en el periodo 2012-2018. Los nuevos consejeros auditores de la Audiencia de Cuentas de Canarias son Luis Ángel Ibarra, Almudena Estévez, Verónica Domínguez, José Tomás Estalella y Pedro Pacheco, el único que continúa en este organismo. El nombramiento de Australia Navarro para el Consejo Consultivo provocó que fuera sustituida por Rosa Viera como senadora designada por el Parlamento canario.

Se creó la Comisión de Investigación sobre la compra de material sanitario durante la pandemia del Covid-19, como consecuencia de la detección de algunos casos de irregularidades, en particular uno de estafa al Gobierno de Canarias que llegó a abonar a una empresa intermediadora cuatro millones de euros por mascarillas que nunca se entregaron.

En marzo se produjo el debate sobre el Estado de la Nacionalidad y entre las principales preocupaciones de los representantes del pueblo canario, y que luego se verá cómo se refleja en las acciones normativas, destaca el drama de las muertes en el mar en la conocida como "Ruta Atlántica" del fenómeno migratorio, la ONG "Caminando fronteras" calcula que han sido 9.757 personas en el año 2024, un 50%

más que en el año anterior. También ha creado tensiones la superación de los servicios de acogida de menores y adolescentes, que ha obligado a improvisar todo tipo de instalaciones en las Islas. Además del tema migratorio, se hizo referencia a las movilizaciones sociales por la saturación de los servicios sanitarios y la lentitud en el reconocimiento de la dependencia, la Diputada del Común investiga algunos retrasos de hasta cuatro años. El crecimiento de las cifras de turistas parece ser parte de las causas de los problemas de falta de vivienda y de saturación de las infraestructuras, lo que ha generado una importante movilización ciudadana demandando soluciones a las administraciones públicas y una moratoria al crecimiento turístico. El presidente del Gobierno también ha planteado la necesidad de abrir un debate sobre la posibilidad de establecer limitaciones a la residencia y compra de viviendas a extranjeros destacando la singularidad de Canarias como Región Ultraperiférica de la UE.

En las elecciones europeas del 9 de julio, Canarias fue una de las tres CCAA, junto a Cataluña y Navarra, en las que el PSOE fue la primera fuerza política en votos, con un 30,46%, seguido del PP 29,3%, Vox 12%, CEUS 10,07, SALF 6,31%, Sumar 4,01% y Podemos 3,43%. Repitieron como eurodiputados los canarios Gabriel Mato (PP) y Juan Fernando López Aguilar (PSOE).

También ha habido estabilidad en los acuerdos políticos en los Cabildos Insulares y Ayuntamientos, tan solo se puede reseñar la moción de censura contra el alcalde socialista de Puerto de la Cruz (Tenerife) propiciado por el único concejal de una fuerza local (ACP) que permitió un pacto con PP y CC. También otra en Agaete (Gran Canaria) donde el PP recuperó la alcaldía.

Respecto a los principales partidos del Archipiélago, la principal novedad es la crisis abierta en Nueva Canarias porque algunos líderes locales de Gran Canaria cuestionan la dirección del partido y amenazan con una escisión.

2. Actividad normativa

2.1. Leyes

La actividad legislativa puede considerarse muy escasa, tan solo cinco leyes, y de ellas una es la ley de presupuestos para 2025 y tres traen causa de la tramitación como leyes de otros tantos Decretos-leyes (previamente convalidados y posteriormente tramitados por la vía de urgencia como proyectos de ley, si bien en lo sustancial reproducen el contenido de los respectivos Decretos-leyes con algunos ajustes técnicos y la incorporación de los cambios acordados en las comisiones bilaterales Canarias-Estado) relacionados con la recuperación económica y social de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja y en materias territorial y urbanística, agraria y de vivienda. No obstante, la principal novedad es la presentación de una iniciativa legislativa por parte de un grupo de municipios, para establecer un estatuto singular para localidades turísticas, lo que supone una experiencia pionera en la Comunidad, que se expone más adelante, y que continuará su tramitación en el año 2025.

La Ley 1/2024, de 16 de abril, es para el reconocimiento de la universidad privada "Universidad Tecnológica de Canarias", que tendrá su sede en Tenerife y ofrecerá estudios en modalidad no presencial y mayoritariamente en áreas de ciencias sociales, con amplia oferta de títulos de Máster y títulos propios. Con este nuevo centro, la comunidad canaria ya suma cinco universidades privadas (tres de ellas con estudios presenciales y dos en línea) junto a las dos universidades públicas de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria. Así, en términos proporcionales a su población, la comunidad canaria es la que cuenta con mayor número de centros privados de enseñanza superior en España. Obviamente, también en las islas se ha reproducido la polémica y el debate sobre el exceso de autorizaciones de universidades privadas, incluso con informes no siempre favorables, frente a los problemas habituales de las públicas: falta de inversión y recursos económicos, escasez de oferta de plazas en ciertas titulaciones (especialmente las sanitarias) y de máster y dobles grados, ausencia de ciertas titulaciones en alguna de las dos universidades públicas, entre otros.

La Ley 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja se ha tramitado a partir del Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, con idéntica denominación. La ley, aunque introduce algunas mejoras técnicas y establece una nueva estructura en títulos, reproduce en lo sustancial las medidas en materia territorial y urbanística que contenía el Decreto-ley para permitir la construcción, la reconstrucción o la rehabilitación de las edificaciones que existían antes de la erupción volcánica en el espacio hoy ocupado por la colada de lava, fijando las condiciones precisas para hacerlo con seguridad. Asimismo, con el fin de ofrecer otras alternativas a las personas afectadas, también se procede a la modificación del Decreto-ley 1/2022 que permite la construcción de lo destruido en parcelas fuera del ámbito de la colada.

Ley 3/2024, de 23 de julio, de medidas en materia agraria para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja. Esta ley se tramitó después de la promulgación y convalidación parlamentaria del Decreto-ley 3/2024, de 11 de marzo, con idéntica denominación, y en lo sustancial reproduce su contenido, si bien se introducen los ajustes acordados en la comisión mixta Canarias-Estado. La ley establece las medidas que permitan, en cuanto sea seguro y técnicamente posible, la recuperación en las mismas condiciones de los suelos y las explotaciones destinadas a actividades agrarias que había antes de la erupción.

La Ley 4/2024, de 26 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja. Esta ley se tramitó después de la promulgación y convalidación parlamentaria del Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo, con la misma denominación, y, como las anteriores, reproduce el contenido del Decreto-ley con algunos ajustes técnicos y los cambios acordados en la comisión mixta Canarias-Estado. La Ley pretende adoptar las medidas precisas para promover la construcción de viviendas protegidas en La Palma y, en particular, en los municipios de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte, que den respuesta a la imperiosa necesidad de vivienda de las personas afectadas por la erupción volcánica de Cumbre Vieja y, en general, de quie-

nes residen en la isla y vienen demandando acceder a una vivienda de esa clase, que deben ser igualmente atendidos.

La última de las leyes aprobadas fue la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, por lo que se acredita nuevamente la tradición de que el Archipiélago apruebe sus presupuestos en tiempo, al ser también habitual en los últimos años que el Gobierno se apoye en una mayoría parlamentaria estable y suficiente.

2.2. Decretos-leyes

Respecto a los Decretos-ley hay que señalar que han sido más que las leyes tramitadas en el parlamento, un total de siete.

El Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, se aprueba por el Gobierno para hacer frente al problema de acceso a la vivienda y la emergencia habitacional. En la mayor parte de las Islas Canarias han confluido, con especial intensidad, todos los elementos que han provocado escasez de vivienda y alza de precios de venta y de alquiler. Buena parte de las circunstancias que han provocado el problema son las mismas que en el resto del Estado: freno a la construcción de vivienda libre y protegida en los años posteriores a la crisis económica, el aumento de la población inmigrante, cambios sociológicos hacia unidades familiares más reducidas y monoparentales, la derivación de numerosas viviendas al alquiler turístico o vacacional y al alquiler de temporada, entre otros. Es decir, un fuerte aumento de la demanda de viviendas (para el alquiler y la compra) y escasez de oferta, con la consecuente subida de precios que afecta especialmente a numerosas capas sociales de rentas más bajas. Así, bajo la concurrencia de la emergencia habitacional como presupuesto de hecho habilitante, la norma incluye medidas para incrementar la disponibilidad de suelo y de edificaciones con destino a vivienda, la simplificación y agilización de los procedimientos y la promoción de vivienda protegida. El Decreto-ley modifica diversos preceptos de la legislación canaria sobre vivienda y suelo.

Los Decretos-ley 2/2024 y 3/2024, ambos de 11 de marzo, relacionados con medidas en materia agraria y de vivienda para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica en los últimos meses de 2022, fueron el precedente de las Leyes 4/2024 y 3/2024 ya mencionadas anteriormente.

El Decreto-ley 4/2024, de 1 de abril, autoriza una prórroga, hasta el 30 de septiembre de 2024, de la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y a la importación o entrega de determinados bienes necesarios para combatir los efectos del Covid-19.

El Decreto-ley 5/2024, de 24 de junio, que modifica la Ley 6/2022, de cambio climático y transición energética de Canarias. La modificación de la Ley tiene una doble causa, por un lado por las dudas competenciales planteadas por el Estado respecto a cierto número de preceptos de la norma canaria y que provocaron una nego-

ciación entre el Estado y Canarias que culminó con el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Comunidad Autónoma de Canarias para la modificación de once artículos; y, por otro lado, se hace una reforma sustancial que afecta a buena parte de los contenidos de la ley que se justifican en una mejor adaptación a la ley estatal 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, con la intención de abordar medidas de eficiencia administrativa que agilicen la tramitación de los proyectos de transición energética y de adaptación climática, y que pueda generar un escenario de confianza en el inversor para lograr mejor calidad en el servicio que se presta.

El Decreto-ley 6/2024, de 31 de julio, de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias. La norma afecta a la regulación del transporte de personas en vehículos de turismo con conductor (VTC) y taxis, y en función de objetivos medioambientales y de gestión del transporte, prevé una moratoria de licencias de un año, y admite que los cabildos insulares y ayuntamientos establezcan criterios adicionales partiendo de su mejor conocimiento de la realidad local.

El último es el Decreto-ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas. El Decreto-ley modificará un número importante de normas de la función pública. Básicamente, pretende cumplir con el objetivo general marcado a España por diversos organismos europeos, incluido el TJUE, para reducir el porcentaje de empleados públicos con contratos temporales y para modificar los procedimientos de convocatorias y procesos selectivos de trabajadores, que deberán ser más ágiles y eficientes, para evitar volver a incurrir en la misma situación. Añade, con una técnica legislativa poco adecuada (aunque sin llegar al extremo del Decreto-ley *omnibus*), la modificación de dos artículos de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de juegos y apuestas, para impedir la apertura de locales de juego en zonas próximas a centros educativos para proteger a los menores.

2.3 Iniciativas legislativas

Proyectos de ley

El gobierno remitió a la cámara el 27 de diciembre el proyecto de ley de ordenación sostenible del uso turístico de viviendas. La cuestión de las viviendas vacacionales es un tema de enorme calado socioeconómico en todo el país, con especiales efectos en zonas turísticas, en tanto que han sido señaladas como una de las causas que han reducido la oferta de viviendas en alquiler con los consabidos aumentos de los precios de los alquileres. Dada la fecha de la presentación de la iniciativa, nada se pudo aprobar por el parlamento en el año 2024, por lo que conviene esperar para su análisis al próximo año.

Proposiciones de ley

Respecto a las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, hay que señalar que varias de ellas aún se encontraban en tramitación al finalizar el año 2024, así la proposición de ley de modificación de la Ley 11/2003, de 14 de abril, sobre Consejos Sociales y Coordinación Universitaria de Canarias, de iniciativa conjunta de todos los grupos de la cámara salvo Vox, para una adaptación técnica a la nueva norma estatal, la LO 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. Otra ha sido la proposición de ley de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, a iniciativa del grupo socialista, que, respondiendo a una demanda reiterada del colectivo de limpiadoras de piso de establecimientos hoteleros (popularmente conocidas como "las kelis" –de "las que limpian"–) pretende imponer la obligación a los establecimientos turísticos de instalar camas que sean elevables, para proteger la salud laboral del personal de limpieza. La tercera es la proposición de una ley, que rescata la iniciativa que había decaído al término de la pasada legislatura, de Universidades Populares de Canarias, como centros cuyo proyecto es el desarrollo cultural municipal, la promoción de la participación social, la educación social, la formación y la cultura, fue presentada por todos los grupos parlamentarios.

Otras tres proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios en 2024 no han logrado prosperar. La primera fue a iniciativa del grupo Nueva Canarias – Bloque Canarista que pretendía modificar la Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo, para bonificar el impuesto de gasolina o gasóleo de uso agrícola y profesional, y que tuvo veto del ejecutivo por suponer una disminución de los ingresos del presupuesto general autonómico para el ejercicio 2024, de forma que la iniciativa decayó sin llegar al debate de toma en consideración. Las otras dos fueron sendas iniciativas del grupo socialista y del de Nueva Canarias – Bloque Canarista para la creación de un impuesto que gravara las pernoctaciones turísticas, las conocidas como "ecotasas", en ambos casos el pleno del Parlamento acordó no tomarlas en consideración.

Una novedad importante ha sido la presentación de la primera iniciativa legislativa municipal, introducida por la reforma estatutaria de la LO 1/2018 (art.44.3 EACan). El EACan originario de 1982 sí contemplaba la iniciativa de los cabildos insulares. El Estatuto prevé que sea el reglamento del parlamento el que especifique el número mínimo de municipios que deben suscribir la iniciativa y el porcentaje de población que deben representar, sin embargo, el art. 125.5 del Reglamento del Parlamento de Canarias se remite a su vez a la ley (lo que supone una remisión en cascada con una técnica legislativa cuestionable), y en tanto eso no ocurra la disposición adicional tercera del Reglamento del Parlamento de Canarias prevé un número mínimo de cinco municipios (no señala nada de si deben ser de más de una isla) que representen al menos al 10% de la población del archipiélago. La iniciativa fue presentada en julio por trece municipios (San Bartolomé de Tirajana, Mogán, Arona, Adeje, Guía de Isora, Puerto de la Cruz, Santiago del Teide, Teguise, Yaiza, Tías, Pájara, La Oliva y Antigua) de las cuatro islas más turísticas (Tenerife, Gran Canaria,

Lanzarote y Fuerteventura) y se trata de una proposición de ley para regular un estatuto específico para los municipios turísticos de Canarias. La norma pretende establecer un régimen singular para los municipios canarios con actividad predominantemente turística y que afecta a numerosos y variopintos aspectos como la seguridad, el suministro de agua, la recogida de basuras, los servicios de transporte, aspectos promocionales, organización de eventos masivos, horarios comerciales, etc. La proposición de ley fue tomada en consideración por el pleno del parlamento en diciembre y se solicitaron los informes preceptivos al Consejo Consultivo y a la Comisión de Cabildos Insulares y continuará su tramitación en 2025.

En el año 2024 no se ha presentado ninguna iniciativa legislativa popular, si bien, al no caducar las ILP con el fin de la legislatura, han continuado las tres que hay en tramitación. La más antigua, de 2010, sobre promoción de la salud y sanidad pública, otra de 2019 sobre protección del arbolado urbano, ambas sin grandes avances, y una tercera de marzo de 2023, sobre volcanes de Canarias, que fue tomada en consideración por unanimidad en marzo de 2024. El Parlamento canario tampoco ha presentado ninguna proposición de ley ante las Cortes Generales.

2.4. Actividad reglamentaria

Además de la aprobación de varios reglamentos orgánicos de diversas consejerías del Gobierno de Canarias, se pueden destacar dos Decretos sobre la policía autonómica y policía local (Decreto 6/2024, de 22 de enero, con el Reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria y Decreto 36/2024, de 4 de marzo, sobre criterios de selección, formación, promoción y movilidad para el personal de las Policías Locales de Canarias). También el Decreto 45/2024, de 25 de marzo, sobre procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre. Otros dos Decretos crean sendos órganos previstos en las respectivas leyes que desarrollan, son el Decreto 77/2024, de 20 de mayo, del Consejo de Estadística de Canarias, creación y Reglamento de organización y funcionamiento, y el Decreto 90/2024, de 24 de junio, del Comité Consultivo para la Igualdad Social y no Discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales y se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Cabe reseñar la STC 119/2024, de 25 de septiembre, sobre conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la resolución de 27 de febrero de 2024 de la ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que declara la caducidad de la concesión otorgada, por orden ministerial de 8 de julio de 2003, a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público. En esta sentencia dictada por unanimidad del pleno, el TC declara la competencia del Gobierno de España para dictar esa resolución de caducidad en tanto que, en este caso, la concesión originaria no puede entenderse enmarcada dentro de las acciones de ordenación del litoral, que

sería competencia ejecutiva exclusiva de la Comunidad Autónoma en virtud de los arts.157.b), 95 y 97 del EACan, si no que responde a una concesión compensatoria, esto es, supone el justiprecio compensatorio del acto de expropiación de los derechos inherentes a la condición de propietario existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988 y emanan directamente del mandato del art. 132.2 CE por el que le corresponde al Estado definir legislativamente el dominio público marítimo-terrestre.

En la Comisión Bilateral, como ya se ha mencionado en el apartado dedicado a las leyes autonómicas, se llegó a acuerdos sobre modificación de algunos contenidos de los Decretos-leyes 2 y 3/2024 en materia agraria y de vivienda para la recuperación de La Palma que fueron incorporados en las subsiguientes Leyes 3 y 4/2024. Respecto a alguna discrepancia en torno a la Ley 2/2024, el acuerdo se obtuvo por vía interpretativa. También se han iniciado negociaciones en el último trimestre del año para solucionar discrepancias en relación con algunos preceptos del Decreto-ley 7/2024, sobre nombramiento y permanencia de personal interino y sobre la integración en las especialidades de igualdad de género y jurídica de la Escala de Administradores del Estado (arts. 47, 50, 51 y 52 y disposición transitoria primera).

CANTABRIA

Ana Sánchez Lamelas
Universidad de Cantabria

1. Actividad Político-institucional

La composición de las fuerzas en el Parlamento de Cantabria ha sufrido una pequeña variación en el año 2024 como consecuencia de la falta de sintonía y los correspondientes enfrentamientos que los cuatro diputados del Grupo parlamentario Vox escenificaron a lo largo del año. Una falta de sintonía y enfrentamientos que parecían responder más a batallas internas que ideológicas, aunque llevaron también, en ocasiones, a que la mitad del Grupo parlamentario votara en sentido contrario a la otra mitad en los plenos de la Cámara. Finalmente, la disputa acabó con una fractura interna que supuso que uno de sus cuatro diputados dejara el partido en noviembre de 2024 conservando no obstante su escaño como no adscrito. A pesar de ello, el Grupo parlamentario Vox mantiene, con sus 3 diputados restantes, el número que le permite tener grupo parlamentario propio y la posibilidad de sumar con los 15 diputados del PP la mayoría suficiente que requieren las votaciones en el Parlamento, formado por un total de 35 diputados.

De esta manera, el Parlamento de Cantabria mantiene, básicamente, la conformación resultante de las elecciones autonómicas de mayo de 2023 (15 diputados del PP, 8 del PRC, 8 del PSOE, 3 de Vox y, como novedad, 1 diputado no adscrito) que dio lugar a la elección de la presidenta del PP, María José Sáenz de Buruaga, y la conformación de un Gobierno monocolor sin mayoría absoluta en el Parlamento que encuentra apoyos, según los casos, en los diputados del PRC o de Vox para aprobar sus iniciativas.

El PSOE Cántabro, por su parte, ha evidenciado su división interna que, sin embargo, no ha tenido reflejo institucional. La división se ha puesto de manifiesto con ocasión de las elecciones celebradas entre la militancia para encabezar la delegación de Cantabria ante el Congreso Federal del partido, una elección que finalmente ganó la alcaldesa de Castro Urdiales frente al secretario general del PSC desde 2017, Pablo Zuloaga. Esta división se reflejará unos meses más adelante cuando, a principios del año 2025, el líder del PSOE en Cantabria pierda por escaso margen las primarias autonómicas frente a su rival Pedro Casares.

El PRC, segunda fuerza política en el Parlamento, evidencia a finales de año la preocupación por el relevo de quien ha sido su líder desde los inicios de la formación, Miguel Ángel Revilla, cuya sucesión se programa para principios del año 2025. El proceso interno que comienza, como decimos, a finales del año 2024 no ha tenido, sin embargo, reflejo institucional. El Grupo parlamentario regionalista, con 8 diputa-

dos, se ha mantenido como apoyo puntual de relevantes iniciativas parlamentarias del PP como es el caso, al igual que en 2024, de la aprobación de los Presupuestos para el año 2025; y de la ley de acompañamiento. rechazando sin embargo el apoyo en otras iniciativas de marcado carácter político en las que el Grupo popular encontró el apoyo de Vox. Es el caso, por ejemplo, de la derogación de la Ley de Memoria Histórica de Cantabria o de la decisión de recurrir ante el TC la Ley estatal de amnistía.

En otro orden de consideraciones, por lo que respecta a la composición del Gobierno, y poco más de un año después de su constitución, la presidenta ha sustituido a dos de los titulares de las consejerías sin afectar, sin embargo, a la distribución competencial entre ellas, aunque sí a su denominación, modificada mediante Decreto de la presidenta del Gobierno 1/2024, de 11 de septiembre. La Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente pasa a denominarse Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente mientras que la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos pasa a denominarse Consejería de Economía, Hacienda, Financiación Autonómica y Fondos Europeos.

Se mantiene, como decimos, el mismo número de consejerías y sus competencias, con cambios en los titulares de las Consejerías de Turismo, Cultura y Deporte, por un lado y, por otro, en la de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación. El nombramiento en este segundo caso de una diputada del PP y alcaldesa de Entrambasaguas, ha provocado su renuncia al acta de diputada y la entrada, en su lugar, de una nueva diputada, así como su relevo al frente de esa Alcaldía.

Podemos concluir, por consiguiente, que desde una perspectiva política no han existido grandes cambios en el año 2024 que hayan afectado de manera significativa a la composición de las principales instituciones de la Comunidad de Cantabria. Se mantiene el Gobierno del PP que, sin contar con mayoría absoluta, obtiene los apoyos necesarios, en ocasiones del Grupo parlamentario del PRC o del Grupo Vox, que le han permitido sacar adelante las únicas tres Leyes aprobadas en el año sin que, como seguidamente diremos, se hayan frustrado las iniciativas gubernamentales en forma de proyectos de ley.

2. Actividad normativa

En el año 2024 se ha puesto en marcha una reforma del Reglamento del Parlamento de Cantabria acordada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios que en el mes de marzo mostraron en el Pleno su conformidad con la apertura del proceso y la creación de una ponencia para identificar y proponer los ámbitos de reforma. En principio, la reforma tiene por objeto procurar una mayor transparencia en relación con las declaraciones de bienes de los diputados, dado que Cantabria es, junto con el País Vasco, la única comunidad que no prevé publicarlas, así como agilizar su funcionamiento. La ponencia se creó en abril de 2024 con la designación de un miembro por cada grupo parlamentario, pero no ha trascendido todavía ningún avance de sus trabajos con lo que hasta la fecha no se conoce su alcance y contenido.

En cuanto a la actividad legislativa en el año 2024, ya hemos adelantado que ha sido muy escasa, habiéndose aprobado únicamente tres leyes, de las cuales una es la de Presupuestos y otra la tradicional ley de medidas o de acompañamiento a los presupuestos. La tercera es una Ley que se limita a derogar la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria.

En efecto, Cantabria se suma a las CCAA que como es el caso de Aragón y Valencia han derogado sus leyes autonómicas sobre memoria histórica, con la diferencia de que en aquellas comunidades el PP y Vox eran socios de Gobierno, mientras que en Cantabria el PP gobierna en solitario gracias al apoyo del PRC en la investidura de la presidenta. Es más, en otras CCAA gobernadas por el PP, como Baleares, Castilla y León o Extremadura, la ruptura del pacto de Gobierno entre el PP y Vox ha supuesto hasta la fecha que la derogación de sus correspondientes Leyes de Memoria no se haya llevado a efecto.

En el caso de Cantabria, como decimos, se trata de la Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de Derogación de la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria, fruto de una proposición de ley del PP tramitada en tan solo 3 meses y que se aprobó gracias al apoyo de Vox y del diputado no adscrito, exmiembro del mismo Grupo Parlamentario. Actualmente la norma se encuentra en suspenso, al igual que sus homónimas de Aragón y Valencia, tras la interposición y admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad n.º 1014-2025, promovido por el presidente del Gobierno, contra la misma.

La segunda Ley del año es la que aprueba el segundo presupuesto de la legislatura con el apoyo, como el año anterior, del PRC y con el voto en contra de Vox y PSOE, dando lugar a la Ley de Cantabria 02/2024, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2025.

El Presupuesto total del año 2025 asciende a 3.740 millones de euros, un 5,8% más respecto al año 2024. En el cuadro se muestran los datos por políticas de gasto para el año 2025 comparadas con las de los tres años anteriores.

PRESUPUESTO PARA 2025 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2024, 2023 y 2022

	2025	2024	2023	2022 Ley 11/2021
Justicia	47.262.292	43.779.156	41.418.515	36.006.128
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	22.954.383	22.670.860	20.309.673	17.727.047
Política exterior	155.000.548	157.601.602	201.943.291	195.365.891
Servicios sociales y promoción social	301.837.821	283.243.125	272.125.351	254.278.565
Fomento del empleo	112.749.736	108.749.736	103.564.000	100.243.599
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	27.580.663	27.311.686	27.293.768	24.720.888
Sanidad	1.212.553.197	1.144.217.716	1.063.809.472	1.004.304.245
Educación	706.058.770	705.711.976	660.842.637	613.842.098
Cultura	53.519.787	48.172.422	46.981.405	38.777.871
Agricultura, Pesca y Alimentación	72.229.612	68.279.689	65.456.731	62.745.508
Industria y energía	37.373.849	36.397.156	48.596.418	46.407.013
Comercio, Turismo y Pymes	29.152.450	28.990.790	35.740.545	30.769.657
Infraestructuras	275.028.872	254.308.713	249.229.383	238.981.960
Investigación, Desarrollo e Innovación	79.061.578	44.940.801	37.949.298	37.576.012
Otras actuaciones de carácter económico	78.077.762	68.025.580	64.013.136	57.597.463
Alta dirección	11.649.182	11.382.282	10.827.517	10.613.175
Servicios de carácter general	46.711.841	53.014.990	65.875.594	50.245.575
Administración Financiera y Tributaria	18.879.139	17.825.922	7.283.489	6.700.347
Deuda Pública	461.433.287	417.947.000	480.802.000	517.533.200
TOTAL	**3.749.114.769**	**3.542.581.737**	**3.504.062.223**	**3.344.436.242**

La tradicional Ley de acompañamiento, la Ley 4/2024, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, también fue aprobada gracias a los votos de PP y PRC, y en contra de los diputados del PSOE y Vox, así como la abstención del diputado no adscrito. Esta Ley, como es habitual, introduce cambios fiscales que afectan a algunas tasas y tributos propios y cedidos entre los que destaca las reducciones en

el IRPF dirigidas a atraer el empadronamiento de residentes en comunidades limítrofes, favorecer la vivienda de alquiler y luchar contra la despoblación en las zonas rurales. Se modifica también levemente el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el de sucesiones, así como, una vez prorrogado el Impuesto de Solidaridad de Grandes Fortunas, se da nueva redacción al régimen transitorio previsto para la bonificación del Impuesto sobre el Patrimonio en patrimonios superiores a 3 millones de euros. Además, en relación con los municipios en riesgo de despoblamiento y a efectos de las deducciones fiscales aplicables, se prevé ahora crear una única lista de municipios que se encuentran en dicha situación aplicable a todos los tributos. Dicha lista será aprobada por orden de la consejería competente en materia de despoblamiento.

En el apartado correspondiente a las medidas administrativas la ley introduce modificaciones en 11 normas, un número mucho menor que en años anteriores que no descendía de 20, entre las cuáles se encuentran las relativas a las materias ya mencionadas como la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos y el Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos Cedidos por el Estado. Se trata, además, de medidas de menor alcance que en años anteriores, que afectan a aspectos concretos de algunas leyes de distinta consideración, o reformas que pretenden corregir errores en las remisiones normativas, fruto de las sucesivas modificaciones legales, detectados en diversas normas.

Así, por ejemplo, se reforma muy puntualmente la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, para ampliar el plazo de resolución de determinadas ayudas de la Política Agrícola Común previendo a tal efecto no ya un plazo sino una fecha concreta anual: el 30 de junio del año siguiente al de la solicitud de la ayuda. O se reforma también tanto la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria como la Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras de Cantabria, para incrementar las sanciones por infracciones relacionadas con las viviendas de uso turístico en el primer caso y, en el segundo, con infracciones en materia de carreteras autonómicas.

La medida que mayor polémica ha planteado en el parlamento y que ha centrado las críticas de la oposición ha sido la reforma de la Ley de Ordenación Sanitaria de Cantabria introduciendo un nuevo artículo (90bis) que posibilita conciertos con entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de la asistencia sanitaria por un periodo máximo de 24 años (20 años más 4 de prórroga). Estos conciertos podrán suscribirse incluso sin licitación previa, es decir, sin concurso, cuando existan razones objetivas de planificación de recursos sanitarios, ya sea por motivos geográficos o de cartera de servicios, que justifique la suscripción del "convenio singular de vinculación" con una concreta entidad.

Podemos afirmar, por consiguiente, que este año 2024 ha sido especialmente tranquilo en lo que se refiere a la actividad legislativa del Parlamento de Cantabria, lo que es consecuencia de las escasas iniciativas legislativas registradas hasta final de año. Así se cuentan únicamente 4 proposiciones de ley de las cuales se aprobó 1 (la

derogación de la ley de memoria histórica), se rechazaron otras dos (una de Vox también sobre memoria histórica y otra del PSOE sobre la Ley de vivienda de Cantabria) y se encuentra en lenta tramitación la cuarta presentada por el Grupo Parlamentario Regionalista en febrero de 2024 sobre la Ley de Juventud de Cantabria. Por su parte, el Gobierno presentó 6 proyectos de ley de los cuáles se aprobaron dos (la Ley de Presupuestos y la Ley de "acompañamiento") mientras que los demás se encuentran en tramitación al haberse presentado todos ellos a final de año, en octubre-diciembre.

La actividad reglamentaria ha sido también escasa y principalmente de naturaleza organizativa o de escasa trascendencia general.

Así se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de varias consejerías mediante Decreto 58/2024, de 13 de septiembre; se crean algunos órganos nuevos como el Consejo de Personas Mayores (Decreto 75/2024, de 26 de septiembre) o la Comisión de Coordinación Sociosanitaria (Decreto 52/2024, de 1 de agosto); y otros se modifican como es el caso de la Comisión de Coordinación y Seguimiento para el Desarrollo del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundación (Decreto 56/2024, de 22 de agosto); el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 18/2024, de 21 de marzo); y la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 10/2024, de 22 de febrero).

En materia de protección civil se regula el Registro Autonómico de Datos sobre Emergencias y Catástrofes de Cantabria (Decreto 31/2024, de 23 de mayo) y se aprueba el Plane Especial de riesgo radiológico (RADIOCANT) mediante Decreto 69/2024, de 19 de septiembre.

Los decretos que contienen disposiciones que no son meramente organizativas, sino que afectan de alguna manera a los ciudadanos, son dos: el Decreto 91/2024, de 14 de noviembre, por el que se regula el programa mínimo, dimensiones e iluminación natural de las viviendas en la Comunidad Autónoma de Cantabria y el Decreto 55/2024, de 8 de agosto, por el que se regulan los servicios de autotaxi en Cantabria.

El primero de ellos deroga el viejo Decreto 141/1991, de 22 de agosto, por el que se regulaban las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como las cédulas de habitabilidad con el objetivo de adaptar la normativa a las exigencias tanto sustantivas del Código Técnico de la Edificación como a las procedimentales derivadas de la nueva legislación y, por otro lado, para eliminar la exigencia de la cédula de habitabilidad. El Decreto 91/2024, de 14 de noviembre, sustituye este acto administrativo de control por un certificado emitido por un técnico privado a través del certificado final de obra o mediante un certificado *ad hoc*. Lo que no clara la norma es qué titulación se exige a dicho técnico, circunstancia que parece depender de la que sea precisa para redactar el proyecto de construcción, rehabilitación, ampliación, reforma o cambio de uso que se presenten en los ayuntamientos al solicitar la licencia urbanística municipal de obra. En todo caso, señala el decreto, que ellos serán los responsables del cumplimiento de las condiciones exigidas en la norma sobre dimensiones e iluminación de las viviendas, si bien podrán formular consultas y plantear dudas a la Dirección Ge-

neral competente en materia de vivienda y arquitectura que emitirá el correspondiente informe, vinculante para la propia Administración, en el plazo de dos meses.

El Decreto 55/2024, de 8 de agosto, regula por primera vez en Cantabria los servicios de autotaxi, desplazando así al Real Decreto 763/1979, de 16 de marzo, que, en defecto de normativa autonómica, se aplicaba en Cantabria. Esta norma unifica los criterios de concesión de licencias por parte de los ayuntamientos y permite que se den de forma temporal cuando se acredite su necesidad o conveniencia, lo que ocurrirá normalmente en verano. Los ayuntamientos, que seguirán siendo los competentes para el otorgamiento de las licencias en el ámbito municipal, tendrán un plazo máximo de dos años para adaptar sus ordenanzas a la nueva norma, mientras que la Dirección General de Transportes y Comunicaciones, por su parte, será la competente para otorgar las autorizaciones para la prestación del servicio interurbano de viajeros y para que puedan circular fuera de sus límites municipales. La norma regula las condiciones que han de cumplir los vehículos para la prestación del servicio, así como los requisitos para la transmisión de autorizaciones habilitantes para la realización de transportes interurbanos y el estatuto jurídico de los usuarios.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1 La conflictividad ante el TC

El Gobierno central manifestó sus discrepancias con algunos aspectos de la reforma de la legislación urbanística introducida en la Ley de medidas 3/2023 que afectaban especialmente a las construcciones en suelo rústico y a tal efecto en el mes de abril se iniciaron negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria. Las negociaciones finalizaron en septiembre mediante un acuerdo interpretativo de diversos preceptos y con la exigencia de reformar únicamente un precepto, el art. 43.a) de la Ley 5/2022, donde se debe sustituir la frase 'renuncia expresa al valor de expropiación' por 'demolición sin indemnización'. Queda zanjada así la discusión sobre la regulación autonómica de los usos autorizables en suelo rústico que era el aspecto que había centrado la preocupación del Gobierno de Cantabria.

También en abril se iniciaron negociaciones por acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria en relación con el art. 34 de la Ley 2/2023, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2024, que regulaba la contratación de personal temporal para obras o servicios bajo determinadas circunstancias que el mismo precepto contemplaba. En septiembre se pone fin a la discrepancia mediante acuerdo de la Comisión Bilateral en el que el Gobierno de Cantabria se compromete a promover una iniciativa legislativa que clarifique que el recurso a la contratación temporal laboral se producirá en los supuestos en que, excepcionalmente, la normativa estatal prevea esta posibilidad, eliminando toda referencia directa o indirecta a modalidades de contratación derogadas y, en particular, al contrato para la realización de una obra o servicio determinados.

Donde sí se ha manifestado conflicto ante el TC ha sido en relación con la Ley de Cantabria 1/2024, de 8 de noviembre, que deroga la Ley 8/2021, de 17 de noviembre de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria. En este caso el recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el conjunto y totalidad de la norma recurrida y, como hemos indicado más atrás, actualmente la norma se encuentra en suspenso tras la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad n.º 1014-2025, promovido por el presidente del Gobierno.

En sentido inverso, tanto el Gobierno como el Parlamento de Cantabria han interpuesto recursos de inconstitucionalidad, los números 6616/2024 y 6525/2024 respectivamente, contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña que han sido admitidos a trámite por providencias de 17 de diciembre de 2024. Cantabria se suma así a otras comunidades gobernadas por el PP (Madrid, Aragón, Andalucía, Murcia, Galicia y Valencia) y una del PSOE (Castilla-La Mancha) que también han presentado recursos similares.

3.2 La conflictividad ante los tribunales contencioso-administrativos

En el año 2024 se han dictado varias sentencias de la Sala Tercera del TS relativas a la inembargabilidad parcial de determinadas subvenciones o ayudas concedidas por el Gobierno de Cantabria. Es este un asunto que enfrenta reiteradamente a la Tesorería General de la Seguridad Social y la Administración autonómica que se manifiesta cuando la TGSS se dirige a la Comunidad Autónoma ordenándola que ingrese el importe de las ayudas concedidas a personas afectadas por expedientes de regulación de empleo en el contexto de la Covid-19 (previstas en la Ley de Cantabria 3//2021, de 26 de abril), con el fin de pagar deudas que aquellas han contraído con la Seguridad Social. La Comunidad Autónoma considera que esas ayudas gozan del privilegio de la inembargabilidad por tratarse de derechos patrimoniales materialmente afectados a un servicio público o a una función pública. El TS ha sentado ya una doctrina consolidada en virtud de la cual, y siguiendo el criterio del TSJ de Cantabria, considera de aplicación a estas ayudas el mismo límite al embargo de "salarios, sueldo, pensión retribución o su equivalente" que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional, que resulta aplicable a los ingresos procedentes de actividades profesionales o mercantiles autónomas establecido en el art. 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este sentido, entre muchas otras, la STS de 23 de diciembre de 2024 (recurso 7817/2022); tres SSTS de 19 de diciembre de 2024 (recurso 8256/2022; 8255/2022 y 7815/2022).

También ha debido pronunciarse en varias ocasiones el TS sobre la igualdad de trato que debe dispensarse a los trabajadores interinos frente a los de carrera y a los estatutarios fijos, que viene impuesta por la jurisprudencia del TJUE. Así, el TS ha dejado sentado que para el reconocimiento de la carrera profesional deben serles valorados no sólo los prestados en el servicio de salud en el que se ha solicitado tal reconocimiento sino también los adquiridos y consolidados en otro servicio de salud en el que prestaron servicios con exclusión de aquellos conocimientos, experiencias o cumplimiento de objetivos que sean específicos del servicio de salud en el que se

prestaron servicios mediante una relación estatutaria ya extinguida. (Entre otras la STS de 23 de enero de 2024, recurso 8444/2021; STS de 21 de marzo de 2024, recurso 759/2022; STS de 18 de abril de 2024, recurso 1197/2022; STS de 12 de septiembre de 2024, recurso 4354/2022).

En materia urbanística y, en concreto, sobre el tema, recurrente en Cantabria, de la ejecución de sentencias que ordenan el derribo de edificaciones ilegales, se ha producido un avance relevante derivado de la disposición adicional duodécima de la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria introducida por la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. La aplicación de esa nueva disposición adicional supone que un grupo de edificaciones, entre ellas algunas con orden judicial de demolición, pasen a quedar en situación de fuera de ordenación y el uso y la ocupación autorizados por ley, sin necesidad de obtener ningún tipo de autorización ni licencia. Este nuevo régimen jurídico ha llevado al Juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 1 de Santander a considerar que existe una imposibilidad legal de ejecutar la sentencia que ordena la demolición. Así, en el Auto 94/2024 del citado juzgado, de 17 se septiembre (ejecución de títulos judiciales 369/1999), se explica que no existen razones para entender que la Ley se haya dictado con la intención de evitar la ejecución de las sentencias, pues se trata de un régimen jurídico general aplicable a cualesquiera edificaciones que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma, con lo que no plantea cuestión de inconstitucionalidad contra la misma y estima la imposibilidad legal de ejecutar la sentencia en el caso concreto al tiempo que reconoce el derecho a la indemnización en favor del ejecutante, la asociación ecologista ARCA.

También sobre urbanismo destaca la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cantabria n.º 174/2024, de 6 de junio, que desestima el recurso contra el Plan General de Urbanismo del Ayuntamiento de Ribamontán al Mar. Es una sentencia larga sobre un asunto complejo en el que se discutían los defectos del estudio económico financiero del plan; la defectuosa tramitación ambiental; la falta de evaluación de las necesidades hídricas; y, por último, la incorrecta clasificación de una finca, propiedad de la recurrente, como no urbanizable de especial protección. La Sala desestima todas las alegaciones y confirma la legalidad del Plan.

El año 2024 ha sido, en definitiva, un año con escasa actividad normativa, tanto a nivel legal como reglamentario, en el que el Gobierno del PP, constituido sin mayoría absoluta, logra sacar adelante sus iniciativas gracias al apoyo parlamentario, según los casos, del PRC o de Vox.

CASTILLA Y LEÓN

Juan María Bilbao Ubillos
Universidad de Valladolid

1. Relaciones institucionales

En Castilla y León el año 2024 ha estado marcado por la ruptura del Gobierno de coalición PP/Vox, formado tras las elecciones anticipadas de febrero de 2022. Un divorcio provocado no por las turbulencias propias de una cohabitación entre socios que compiten en los mismos caladeros electorales, sino por factores exógenos, por la decisión adoptada en el mes de julio por la dirección nacional de Vox de poner fin a los pactos de investidura o legislatura fraguados con el PP y retirar su apoyo a los Ejecutivos autonómicos pilotados por los populares. La excusa para ese repentino giro estratégico fue la postura del PP en relación con el eventual reparto de los menores inmigrantes no acompañados que desbordan la capacidad de acogida de Canarias. Los dirigentes del partido de ultraderecha vieron en ese drama humanitario una buena oportunidad para marcar perfil y denunciar el amilanamiento de la "derecha cobarde". Esta ruptura implicó la pérdida de la mayoría en las Cortes autonómicas y la formación de un Gobierno monocolor en minoría, cuya precariedad se pondrá claramente de manifiesto en su frustrado empeño por aprobar antes de finalizar el año los Presupuestos de la Comunidad para 2025.

En todo caso, en las elecciones europeas del 9 de junio se consolidó la tendencia al alza del PP ya apuntada en las locales y generales de 2023. Con un porcentaje del 44,5% de los votos en Castilla y León, diez puntos por encima de la media del partido en España, Mañueco recupera crédito como barón territorial. No dispone de mucho margen maniobra para gobernar en solitario, aunque siempre podría explorar la vía de los acuerdos puntuales con UPL, Soria ¡Ya! y Por Ávila. Con los demás grupos no puede contar.

Por otra parte, un nuevo golpe de efecto puso a prueba la frágil cohesión interna de la Comunidad. El 26 de junio el pleno de la Diputación de León aprobó con el voto favorable del PSOE una moción promovida por la UPL en favor de la segregación de la provincia y la creación de una nueva Comunidad Autónoma integrada por León, Zamora y Salamanca. El PP votó en contra, pero su portavoz se mostró partidario de la autonomía uniprovincial. Más de sesenta municipios (que agrupan el 52% de la población) han respaldado en los últimos años mociones similares con el apoyo de concejales de UPL, PSOE, PP y Vox. Aunque la iniciativa no tiene mucho recorrido, porque la constitución de esa hipotética Comunidad requiere la aprobación de las Cortes de Castilla y León y las Cortes Generales, es un toque de atención que demuestra que la reivindicación de una autonomía propia tiene un notable arraigo entre los leoneses.

Con los puentes entre los dos grandes partidos rotos, sigue pendiente la renovación de las cuatro instituciones propias de la Comunidad. El mandato de sus integrantes ya expiró en 2022 y 2023, pero no se vislumbra un desbloqueo a corto plazo. Un síntoma más del deterioro institucional.

1.1 Actividad parlamentaria

Ya constatamos en *Informes* anteriores que en esta legislatura el debate político ha alcanzado cotas de crispación sin precedentes. Pues bien, la "bronca" sigue siendo la nota dominante en el hemiciclo y la crónica parlamentaria viene marcada por incidentes de todo tipo. La cortesía parlamentaria brilla por su ausencia. En el curso de este año, llama la atención la actitud del PP y Vox con respecto al procurador Francisco Igea, que fue líder de Ciudadanos y vicepresidente de la Junta. Tras recibir en enero el escrito de Cs comunicando que había sido expulsado del partido, la Mesa de las Cortes, un órgano en el que ostentan la mayoría, propuso su expulsión del Grupo Mixto por tránsfuga para relegarlo a la condición de no adscrito y evitar así que ejerciese como portavoz rotatorio de dicho grupo, un intento abortado por los servicios jurídicos de la Cámara con base en el art. 23 del Reglamento que dice taxativamente que "ningún procurador perteneciente al Grupo Mixto podrá ser expulsado del mismo".

Frustrada esta primera maniobra para silenciar una voz incómoda, la operación de acoso y derribo prosiguió con un objetivo más limitado. En su reunión del 4 de abril, la Mesa, a propuesta de Vox, con la abstención del PP y el voto de calidad del presidente, decidió retirarle la dedicación exclusiva y la retribución fija correspondiente. Conviene recordar que al comienzo de la legislatura la Mesa decidió que el Grupo Mixto no tendría derecho a un portavoz titular y un portavoz adjunto, como el resto de los grupos, por lo que sus miembros deberían elegir un único portavoz con dedicación exclusiva. Pero los tres procuradores que componen dicho Grupo acordaron entonces que F. Igea y P. Fernández (Podemos) se alternarían en la portavocía. La medida no merma sus ingresos, porque Igea es funcionario y percibirá las dietas por asistencia a plenos y comisiones, pero al tener que acudir a su puesto de trabajo no podrá desarrollar su trabajo en las Cortes con la misma intensidad. Como colofón a esta estrategia de boicot, en la Comisión de Sanidad celebrada a mediados de mayo la mayoría PP/Vox tumbó definitivamente la Proposición de Ley de Derechos y Garantías de las Personas al Final de la Vida promovida por Igea en la anterior legislatura y tomada en consideración en septiembre de 2022.

En febrero las Cortes aprobaron el techo de gasto no financiero para el ejercicio presupuestario de 2024, dando así luz verde a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Con 14.562 millones de euros se bate de nuevo el récord (supone un incremento del 5,45% en relación con los de 2023). Se destinan 1.382 millones a inversiones reales (un 8,08% más) y 9.500 millones de euros a políticas sociales (8 de cada 10 euros). De esa cifra Sanidad acapara 4.879 millones (el 33,5% del total). Se cifra en 674 millones de euros la rebaja impositiva, que beneficia a 480.000 contribuyentes, empresas y familias. Mañueco defendió la fiscalidad "moderada, inteligente y selectiva" especialmente favorable" para el medio rural y el sector primario. Pero los gastos financieros crecen un 38,29% y la amortización de la deuda un 17,89%

más (1.441 millones). En todo caso, el endeudamiento se mantiene por debajo del 20,5% del PIB de la Comunidad, dos puntos por debajo de la media, y se respeta la tasa de referencia del déficit público fijada por el Gobierno para las CCAA (el 0,1% del PIB). El proyecto se tramitó sin sobresaltos y se aprobó el 29 de abril con los 44 votos de los procuradores del PP y Vox, que rechazaron "en modo rodillo" todas y cada una de las enmiendas parciales presentadas por los demás grupos. Se da paso así, sin un momento de tregua, al siguiente ciclo presupuestario, porque esa secuencia final coincide con el inicio del proceso de elaboración de las cuentas para el año 2025. En ese mismo Pleno se aprobó la Ley de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas.

Después de dos años en los que las principales propuestas legislativas de Vox se habían mantenido en el congelador, a finales de marzo se registró en las Cortes la proposición de ley en materia de concordia suscrita por los dos grupos con el fin de derogar el Decreto de Memoria Histórica de 2018, aprobado por una amplísima mayoría parlamentaria, y combatir una "visión sesgada y sectaria" de la historia. En esta iniciativa, que figuraba en el acuerdo que posibilitó la investidura de Mañueco como uno de los peajes impuestos por Vox, se da el mismo trato a todas las víctimas, de la II República, de la Guerra Civil y de la represión franquista (desde 1931 a 1978), con el argumento de que son períodos conectados "historiográficamente", y no se alude en ningún momento a la "dictadura", porque "nunca ha habido un relato consensuado sobre la II República, la Guerra Civil y el franquismo.

La presentación de esta proposición provocó una airada reacción de rechazo por parte de las organizaciones memorialistas y de los portavoces de la oposición, que denunciaron la ruptura del consenso forjado en 2018 y la equiparación entre verdugos y víctimas. La Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica tildó la iniciativa de "operación de blanqueamiento del fascismo". Y un centenar de historiadores, investigadores y profesores de distintas universidades de Castilla y León firmaron una declaración ("No hay concordia sin memoria") para mostrar su enérgico rechazo. En contra de lo que sostiene la Exposición de Motivos, hay un amplio acuerdo en el ámbito académico sobre lo que significó la Segunda República, que fue un régimen democrático con alternancia política y elecciones libres, cuya normalidad -no exenta de conflictos- se rompió con la sublevación militar. No puede equipararse por tanto el período republicano, "con todos sus defectos y errores", con la dictadura franquista y sugerir "una continuidad homogénea en cuanto a conflictos, persecuciones y violencias". Recuerdan que los investigadores han cifrado en 16.000 las víctimas de la represión franquista en Castilla y León. Ellas y sus familiares se merecen que las instituciones les presten una atención prioritaria, puesto que durante décadas fueron olvidadas.

La incomodidad del PP con esta propuesta explica que, poco después, el 10 de abril, sus procuradores votasen a favor de una PNL del Grupo Socialista que condenaba el golpe de Estado de 1936 y la dictadura franquista e instaba a la Junta a contribuir a la restitución y el mantenimiento de la memoria de las víctimas y a colaborar con las asociaciones de recuperación de la memoria histórica en las tareas de exhumación.

Tras el divorcio, que parecía en un primer momento civilizado, la intensidad de los reproches mutuos fue incrementándose. La consigna del PP ha sido la de borrar el rastro de Vox en la Junta Y en esa línea, el Pleno de las Cortes celebrado el 25 de septiembre rechazó la toma en consideración de la Proposición de Ley de Concordia, con los votos de los procuradores de uno de los grupos que suscribieron la iniciativa (votaron en contra 67 Procuradores frente a los 12 que votaron a favor).

Con la quiebra del tándem PP/Vox, algunas iniciativas de la oposición acaban aprobándose. En el Pleno del 25 de septiembre se aprobó (con la abstención de Vox) la PNL presentada por los socialistas instando a la Junta a modificar la normativa sobre el juego para establecer medidas más restrictivas. En el celebrado el 9 de octubre se aprobó una Moción del Grupo UPL-Soria ¡Ya!, relativa a política general en materia de ordenación del territorio y una PNL presentada por ese mismo Grupo, instando a la Junta a suprimir o no llevar a efecto la creación de la "Fundación para la Promoción de los Valores y la Identidad de Castilla y León" y en el caso de que la Junta finalmente impulse dicha Fundación, que esta no se nutra de los fondos públicos. Esta PNL fue aprobada gracias a la abstención de Vox, que dirige a través de la Presidencia de las Cortes la Fundación Castilla y León (antes Fundación Villalar), y al apoyo de los Grupos Socialista, UPL-Soria ¡YA! y Mixto. Se evidenció así la soledad del Grupo Popular, pero el revés parlamentario no tuvo consecuencias, porque la Junta se apresuró a aclarar que las PNL no son de obligado cumplimiento y anunció que seguirían adelante con la iniciativa.

El Grupo Popular volvió a quedarse sólo en el Pleno del 4 de diciembre, que dio luz verde a la tramitación de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Mixto (Podemos) para modificar la Ley de Publicidad Institucional. La iniciativa plantea que se prohíba la contratación de cualquier tipo de campaña de publicidad institucional con medios de comunicación social que hayan sido condenados de forma reiterada a rectificar informaciones inexactas, por vulnerar el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen de las personas o por delitos de odio. Vox se abstuvo en la votación alegando que sin estar de acuerdo con la propuesta creía necesario abrir un debate sobre el abuso de la publicidad institucional en Castilla y León y en España. Pese a estas derrotas puntuales, no se percibe una especial incomodidad en el Ejecutivo en minoría (31 procuradores de un total de 81).

En noviembre un episodio protagonizado por el ex-portavoz del Grupo Popular, Raúl de la Hoz, reveló la existencia de un vacío legal en la regulación del Estatuto de los procuradores. Al tomar posesión del acta de eurodiputado trascendió su declaración de ingresos y actividades profesionales, en la que además de su retribución como procurador "con dedicación exclusiva", que rondaban los 100.000 euros brutos anuales, reconocía unos ingresos de 40.000 euros como abogado en 2021, 2022 y 2023. Un dato que no se había hecho público hasta entonces, porque hoy por hoy cada procurador decide si mantiene en secreto o autoriza la publicación en la web de la institución de su declaración "responsable" de bienes y actividades. Según el informe de los Servicios Jurídicos de las Cortes emitido ese mismo mes, esta doble remuneración no es ilegal, porque, a diferencia de lo que sucede en los demás Parlamentos autonómicos, no se ha desarrollado el Reglamento (art. 31) para abordar las posibles

incompatibilidades y el riesgo de conflicto de intereses entre la actividad parlamentaria y la actividad privada de los procuradores. Y no hay más incompatibilidades, por tanto, que las previstas en la LOREG. En la actualidad, hay 11 procuradores con sueldo que mantienen en secreto su declaración. Uno se pregunta para qué sirve una declaración si no es pública y está guardada bajo llave en un registro al que los ciudadanos no pueden acceder. No es un ejemplo de transparencia precisamente. La Mesa acordó el 12 de noviembre crear un grupo de trabajo para regular el régimen de incompatibilidades de los procuradores con dedicación exclusiva.

En el último Pleno del año (18-19 de diciembre) se tomó en consideración, sin ningún voto en contra, la Proposición de Ley de medidas extraordinarias para impulsar la provisión estable y permanente de puestos sanitarios de difícil cobertura y garantizar la asistencia sanitaria en el SACYL, presentada en mayo por PP y Vox. Y se sometió a votación la terna propuesta por el Grupo Popular para ocupar la plaza de magistrado reservada a juristas de reconocida competencia en la Sala de lo Civil y Penal del TSJCYL (art. 330.3 LOPJ). El resultado desató la polémica, porque se aprobó con más votos en contra (35) que a favor (31). Apelando al acuerdo adoptado previamente tanto en la Junta de Portavoces como en la Mesa y a la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 4 de febrero de 1999 por la que se regula el procedimiento para la designación de la terna, que dice en su apartado 3º que "la votación será secreta, por terna completa, resultando elegido la terna más votada", el presidente interpretó que, al haberse presentado únicamente una propuesta, bastaba con un voto a favor para que resultase aprobada. El portavoz socialista anunció que recurrirá una decisión que calificó de "cacicada sin precedentes".

En el capítulo relativo a las instituciones propias de la comunidad, cuyos titulares continúan en funciones tras haber agotado su mandato, destaca la intensa actividad desplegada por el Procurador del Común, que tramitó a lo largo de 2024 un total de 2.273 nuevos expedientes derivados de 1.918 quejas y 144 actuaciones de oficio (47 más que el pasado año). Estas últimas se han centrado especialmente en el abastecimiento y la calidad de agua potable, las personas con discapacidad (acceso al empleo público, plazas de aparcamiento, eliminación de barreras...), el control en la venta y consumo de bebidas alcohólicas a menores; los problemas de tráfico y seguridad vial en la entrada y la salida de los centros escolares; la seguridad de los vehículos destinados al transporte escolar; los apoyos al alumnado con discapacidad auditiva; las medidas frente al acoso escolar; y las diferencias existentes en las listas de espera para la realización de pruebas diagnósticas entre hospitales de diferentes provincias.

La Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes aprobó el 12 de febrero el Plan Anual de Fiscalizaciones del Consejo de Cuentas para 2024, que incluía 29 nuevos trabajos, con 28 fiscalizaciones de carácter legal y especial, y el informe anual de seguimiento de las recomendaciones. Recoge, además, las 24 auditorías de planes anteriores cuya finalización se prevé en este ejercicio. El presidente del Consejo entregó en junio la Memoria de 2023 y compareció 14 veces en las Cortes para presentar los sucesivos informes (15 en 2024). El Consejo aprobó en diciembre la propuesta del Plan Anual de Fiscalizaciones para 2025, que incluye 17 nuevos informes, que se suman a los 34 que están en elaboración.

El 28 de junio Pleno del CES aprobó por unanimidad el Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2023. El Tomo I es un análisis de la economía, el mercado laboral y de la calidad de vida y la protección social; y el Tomo II contiene 444 recomendaciones y conclusiones. El 3 de septiembre compareció en las Cortes su presidente para presentar las actividades de la institución en 2023.

1.2. La actuación del Gobierno regional

El primer Consejo de Gobierno reunido el 11 de enero fijó un decálogo de prioridades para encarar el año. Entre ellas, una rebaja de impuestos, el desarrollo de suelo industrial, el impulso a los proyectos de redes de calor alimentadas con biomasa, la construcción de balsas contra la sequía y la educación infantil gratuita en el primer año de vida.

En un matrimonio de conveniencia siempre se registran tensiones y polémicas (más o menos artificiales). La primera del año la protagonizó el vicepresidente García Gallardo, que el mismo día de Reyes arremetió contra el Fiscal Jefe de Castilla y León, Santiago Mena, tras conocer el auto por el que éste había archivado la denuncia presentada por F. Igea contra él como autor de un presunto delito de odio. En dicha resolución, Mena señalaba que "aún siendo reprobables socialmente las expresiones despectivas y desde luego desafortunadas..., su contenido ofensivo no cumple el requisito de gravedad que es exigible para entender que se ha producido tal lesión". García Gallardo afirmó en su cuenta de X que el Fiscal se había excedido en sus funciones al censurar políticamente su postura sobre la inmigración y tras añadir que "para consumar el golpe, el PSOE necesita colaboradores con pocos escrúpulos y un escaso nivel jurídico", concluyó: "al delegado del PSOE golpista no le acepto ni una sola lección moral".

El 22 de febrero Fernández Mañueco y García-Gallardo presentaron al alimón el proyecto de presupuestos para 2024, exhibieron sintonía política y personal y se congratularon de la solidez de un Gobierno "útil y eficaz". Pero en su particular cruzada antisindical el consejero de Industria, Comercio y Empleo, M. Veganzones (Vox) redujo de nuevo la aportación de la Junta a la Fundación SERLA (Servicio Regional de Relaciones Laborales, que realiza funciones de mediación en conflictos colectivos e individuales), que venía siendo desde su creación de unos 830.000 euros anuales, a la mitad (400.000 euros). La reducción para el ejercicio 2024 fue aprobada por el Consejo de Gobierno del 7 de marzo. El acuerdo especifica los conceptos en los que esa aportación podrá ser invertida: se garantiza el pago de nóminas de los trabajadores, pero se mantiene la exclusión del contrato de alta dirección y de los gastos de arrendamiento.

En las elecciones europeas celebradas el 9 de junio se mantuvo la tendencia al alza del PP, que con el 44,5% de los votos (+14.5%) vence con claridad en Castilla y León, a gran distancia del PSOE (30,44%), que fue la lista más votada en 2019, y Vox (10.5%).

La crisis estalla nada más cruzar el ecuador de la legislatura. El 8 de julio el líder de Vox, Santiago Abascal, avisa de que abandonarán los gobiernos de coalición con

el PP en aquellas CCAA que no se opongan usando todos los medios políticos y legales a la distribución de menores inmigrantes no acompañados por todo el territorio nacional. Un órdago que no alteró la decisión de los populares, confirmada por el portavoz de la Junta y la consejera de Familia, de acoger a menores procedentes de Canarias. El propio Mañueco respondió a esa amenaza de ruptura reiterando que Castilla y León es tierra de acogida y estará a la altura. El ultimátum se había formulado en unos términos que Vox difícilmente podía dar marcha atrás. El 10 de julio la Conferencia sectorial de Infancia acordó el reparto de 350 "menas" hacinados en las islas y al día siguiente Abascal compareció a última hora para anunciar que en una reunión urgente y extraordinaria del Comité Ejecutivo Nacional la dirección del partido había decidido que sus consejeros renunciarían de inmediato a sus cargos en los Gobiernos de Castilla-León, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón y Extremadura y sus parlamentarios dejarían de apoyar a esos Ejecutivos. Un giro táctico ciertamente arriesgado, que no todos los dirigentes del partido compartieron.

El vicepresidente de la Junta presentó su dimisión horas después, en la mañana del 12 de julio, para pasar a ser el portavoz del Grupo Parlamentario en las Cortes. Pero los demás consejeros, que no eran procuradores, y muchos altos cargos propuestos por Vox no ocultaron su malestar. Al fin y al cabo, eran solo 23 los menores que Castilla y León se había comprometido a acoger. El consejero de Cultura y Turismo, Gonzalo Santonja, no dimitió y Mañueco le mantuvo en su puesto. Y los consejeros de Industria, Comercio y Empleo, M. Veganzones, y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, G. Dueñas, fueron destituidos y se dieron de baja en el partido. La reacción de Mañueco fue fulminante: ceses y nombramientos se dirimieron en 24 horas. El divorcio no se extiende a los Ayuntamientos en los que PP y Vox gobiernan en coalición (Valladolid o Burgos, por ejemplo) y no afecta tampoco a los órganos de gobierno de los Parlamentos autonómicos (Vox retiene la presidencia de las Cortes).

En este nuevo escenario cambia lógicamente la composición del Consejo de Gobierno, que será ahora monocolor. Es una remodelación de alcance limitado que apenas altera el organigrama de la Junta. Se suprime la vicepresidencia que ocupaba García Gallardo, la consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, Isabel Blanco, conserva su cartera y pasa a ser además vicepresidenta; y se reemplaza a los dos consejeros de Vox previamente cesados: la zamorana Leticia García Sánchez se hace cargo de Industria, Comercio y Empleo; y María González Corral de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. La vacante que deja esta última es ocupada por el segoviano José Luis Sanz Merino, que es el nuevo consejero de Movilidad y Transformación Digital. La única novedad radica en que las escasas competencias que tenía atribuidas la vicepresidencia eliminada se incorporan por razones de eficacia y racionalización organizativa a la Consejería de Presidencia (Decreto 1/2024, de 15 de julio, del presidente de la Junta, de reestructuración de consejerías). En el acto de toma de posesión de los nuevos consejeros, Mañueco garantizó la estabilidad del Ejecutivo en esta nueva etapa en la que tratará de buscar acuerdos con los grupos de la oposición para sacar adelante sus iniciativas.

No nos corresponde valorar el acierto de una determinada estrategia política, legítima sin duda, pero la mayoría de los analistas más reputados del ecosistema polí-

tico regional coincidieron en el diagnóstico: Vox se lo había puesto en bandeja a Mañueco. Con las cuentas recién aprobadas y libre de ataduras, la retirada de Vox le permite marcar distancias, apaciguar algunas polémicas y revertir medidas que tuvo que aceptar en su momento para cumplir el pacto con Vox y no romper la baraja.

La nueva consejera de Empleo tuvo que lidiar con la herencia que dejó su combativo predecesor y se afanó desde el primer día en reconstruir los puentes rotos con los interlocutores sociales y recuperar el diálogo social, torpedeado por Vox en las Consejerías que gestionaba. El 15 de julio ya convocó una primera reunión con CCOO, UGT y CEOE. Y 72 horas después de esa reunión, el Consejo de Gobierno desbloqueaba la financiación del SERLA, aprobando el pago del alquiler y otros gastos (incluido el salario del personal de alta dirección). Esa misma semana González Corral abría una nueva etapa de colaboración y diálogo con las organizaciones agrarias Asaja, UCCL y Alianza UPA-COAG. En septiembre, otro cordial encuentro del presidente Mañueco con sindicatos y patronal sirvió para reactivar el diálogo social. La Junta garantiza que no escatimará los recursos que sean necesarios. Y el 7 de noviembre, el Consejo de Gobierno aprobó una aportación de 900.000 euros destinada a sufragar el normal funcionamiento del SERLA y un paquete de subvenciones directas destinadas a los agentes económicos y sociales por un importe de 3.959.860 euros. Con estas ayudas, que dan cumplimiento a la Ley del Diálogo Social, se financian los gastos derivados de las funciones de representación institucional y la defensa de los intereses que les son propios.

Ese empeño en pasar página y corregir el rumbo se refleja también en otros ámbitos. Así, en el primer Consejo de Gobierno tras el portazo de Vox, se toma la decisión de contratar una campaña contra "la violencia de género y la violencia machista". Para remarcar el compromiso en la lucha contra esa lacra.

El Consejo de Gobierno aprobó el 19 de septiembre la primera Estrategia integral de Talento, de colaboración público-privada, y un Plan de Acción Integral de Talento dotado con 348 millones para el periodo 2024-2027, con el objetivo de crear las condiciones adecuadas para la generación, atracción y fidelización del talento. En el celebrado el 3 de octubre, se aprobó la Agenda de Acción Exterior de la Junta para el período 2024-2027, que establece un marco general para coordinar actuaciones e incrementar así el impacto de la presencia de Castilla y León en el exterior. En su reunión del 14 de noviembre, el Consejo aprobó el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2024-2027, que incrementa su presupuesto un 132% hasta alcanzar casi 1.800 millones. Una semana después, aprobó el Programa Territorial de Fomento de Tierra de Campos con el objetivo de impulsar la industrialización y el emprendimiento en 206 municipios en León, Palencia, Valladolid y Zamora. El Consejo del 28 de noviembre aprobó la Estrategia de Comercio Minorista y Rural de Castilla y León 2024-2027, con una inversión de 122 millones para impulsar ese sector. Y el 5 de diciembre aprobó la Oferta de Empleo Público de 2024 (2.795 plazas) y puso en marcha la Carpeta Ciudadana que facilita el acceso de la población a la información sobre sus trámites con la Administración. Esta nueva aplicación ofrece un diseño renovado, adaptable a dispositivos móviles y más simplificado.

En el plano de la gestión más inmediata y pegada al terreno, la Junta fue ampliando a lo largo del año la partida presupuestaria destinada a bonificar el 25% de los abonos de tren para viajeros recurrentes, debido al incremento de títulos de transporte multiviajes. Desde el 2 de noviembre, la Junta puso en marcha un amplio dispositivo para colaborar en las labores de limpieza y achique de la localidad de Aldaya, afectada por las inundaciones provocadas por el paso de la DANA. Se desplegó un Puesto de Mando Avanzado para coordinar el operativo desplazado *in situ*, formado por 38 personas de la Consejería de Movilidad, con 13 retroexcavadoras y 10 camiones; 124 efectivos de la Consejería de Medio Ambiente (agentes medioambientales y técnicos), con 51 vehículos (22 autobombas), una unidad de emergencia sanitaria, 15 toneladas de material necesario para los intervinientes (víveres, camas, mantas, palas, botas de agua, sacos de dormir...), 14.000 kits de higiene, etc. También aprobó una ayuda inicial de un millón de euros para la compra de alimentos y recursos de primera necesidad. Por otra parte, 12 ayuntamientos y 7 diputaciones de Castilla y León desplazaron un total de 160 bomberos profesionales, equipados con vehículos de intervención y motobombas.

A mediados de octubre el Gobierno presentó públicamente en una rueda de prensa convocada en la sede de la Presidencia de la Junta un anteproyecto de Presupuestos para 2025, que ascendía a 15.084 millones de euros, pero no lo llegó a aprobar en el Consejo de Gobierno ni a remitir oficialmente a las Cortes para su tramitación parlamentaria. Se trataba en puridad de un borrador, de un "presupuesto fake" o trampantojo según la oposición. El consejero y portavoz negó que fuesen "de farol" y anunció que abriría una ronda de contactos con los grupos políticos para intentar sacar adelante las cuentas, pero lo cierto que no dio muestras de una voluntad real de negociar, de sudar la camiseta. Todos los grupos afearon al consejero que no hubiese contactado con ellos para explorar posibles acuerdos.

Los socialistas permitieron con su abstención que se aprobara el techo de gasto en la sesión plenaria del 6 de noviembre para forzar al Gobierno a remitir el proyecto a las Cortes y poner así en evidencia su soledad parlamentaria. Negociar los presupuestos cuando se está en minoría es una tarea ardua e ingrata, pero es en sede parlamentaria, con las enmiendas sobre la mesa, con luz y taquígrafos (y calculadora), cómo se debaten y aprueban. Y da la impresión de que la Junta ha preferido ahorrarse ese calvario y la más que probable derrota. El 26 de diciembre, en el último Consejo de Gobierno del año, se aprobó la prórroga de las cuentas de 2024 aprobadas en mayo (Decreto 28/2024 por el que se regulan las condiciones de la prórroga). No es un drama, ni siquiera una anomalía a la vista de los precedentes: la quinta en seis años de Gobiernos encabezados por Mañueco (sólo se aprobaron a tiempo los de 2021 y 2023).

La debilidad del Gobierno en solitario del PP fue desatando desde el verano los rumores de adelanto electoral. No deja de especularse sobre el momento en que Mañueco apretará el botón de la disolución. Pero no parece que vaya a precipitarse y reincidir en el error de cálculo que cometió en 2021. Mientras el Gobierno intenta demostrar solvencia y capacidad de gestión, García-Gallardo anticipa una batalla ideológica sin cuartel en la que trata de identificar a los populares con el PSOE.

2. Actividad normativa

En este terreno, el balance no es especialmente brillante, pero mejor en cualquier caso que el registrado en 2023. La producción legislativa arranca con la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de apoyo al proyecto de vida de las personas con discapacidad. Con esta ley se pretende garantizar, como derecho subjetivo, el apoyo profesional en las distintas etapas del ciclo vital de las personas con discapacidad: la atención temprana, que se configura como prestación de acceso universal, la atención en centro de día que garantice el proceso de integración social y laboral, una vez superada la etapa educativa, y, por último, el acceso prioritario a las prestaciones esenciales de los Servicios Sociales en los supuestos de desamparo personal o especial vulnerabilidad. Respetando siempre su voluntad y sus preferencias.

La Ley 2/2024, de 15 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/1998 reguladora del Juego y de las Apuestas, incluye, entre otras previsiones, medidas relativas a distancias mínimas entre locales de juego (se amplía también la distancia con respecto a los centros educativos), a la prohibición de entrada a menores de edad (se intensifica el control de acceso a los establecimientos) y a la publicidad, patrocinio y promoción del juego, que debe contribuir a un juego responsable. Y se prevé la elaboración de una Estrategia integral de carácter plurianual de prevención y tratamiento del juego patológico

La Ley 3/2024, de 12 de abril, reguladora del modelo de atención en los centros de carácter residencial y centros de día de servicios sociales para cuidados de larga duración, pone coto a la práctica de la sujeción con ataduras físicas o químicas de los usuarios y prevé evaluaciones de calidad anuales, aunque la principal novedad es la reorganización de las residencias de personas mayores o dependientes en "unidades de convivencia" de un máximo de 16 residentes, en habitaciones individuales y atendidos por el mismo equipo de profesionales. Pero con una red de más de 48.000 plazas, la mayor parte en centros privados (unas 33.000), solo es obligatorio aplicar este modelo de pequeños hogares en las residencias de nueva creación, lo que limita mucho su impacto. Los que ya están en funcionamiento deberán adaptarse en los próximos 7 años, siempre que sea posible arquitectónicamente. Además, se formularon serias objeciones en relación con la calidad técnica del anteproyecto. Por un lado, en el dictamen del Consejo Consultivo, que censuraba las "ambigüedades" y "vaguedades" en la redacción de algunos artículos y alertaba sobre la falta de una memoria económica, una carencia que ya motivó en el pasado la anulación judicial de decretos anteriores. Y por otro, en un informe de los propios Servicios Jurídicos de la Junta que no ocultaba algunas reservas sobre su contenido escasamente prescriptivo ("meras proposiciones descriptivas, sin fuerza normativa, con preceptos programáticos que no crean derechos ni obligaciones exigibles"). Así, las ratios de personal no quedan reguladas en la ley.

Ya hicimos referencia a las Leyes 4/2024 y 5/2024, de 9 de mayo, de Medidas tributarias, financieras y administrativas y de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2024, respectivamente. La Ley 6/2024, de 17 de junio, modificó la Ley 6/1994 de Sanidad Animal en un aspecto muy concreto (la necesidad de que los ve-

terinarios habilitados, los agentes certificadores y los contratistas cumplan las exigencias de imparcialidad y ausencia de conflicto de intereses que establece la normativa europea). Y la Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural, reemplaza a la aprobada en 2002, para incorporar la gestión digital del patrimonio cultural y potenciar así su difusión y accesibilidad.

La Ley 8/2024, de 16 de septiembre, por la que se garantiza la prestación de los servicios autonómicos esenciales en la Comunidad tuvo su origen en una Proposición de Ley del Grupo Popular aprobada en el Pleno del 11 de septiembre con 43 votos a favor (Vox venía respaldando esta iniciativa durante toda su tramitación) y 33 votos en contra. Mediante esta Ley se pretende "blindar" la suficiencia y la calidad de esos servicios básicos de asistencia sanitaria, educación y servicios sociales y el acceso de los ciudadanos a los mismos en condiciones de igualdad, tanto en el ámbito urbano como en el medio rural. Se garantiza así la continuidad de los centros de salud y consultorios de atención primaria, los centros educativos y las zonas de acción social existentes al momento de su entrada en vigor. En los núcleos de población donde radique un centro de salud habrá consulta asistencial todos los días laborables, mientras que en los demás se realizará en los consultorios locales con una frecuencia que varía en función de la población. En lo relativo a la educación infantil y primaria el criterio sigue siendo el de mantener las unidades escolares de los colegios, mientras haya, al menos, 3 alumnos. Cuando se dejen de cumplir los parámetros o criterios establecidos en la normativa sectorial que los regula, su eventual supresión será sometida en todo caso a debate y votación en las Cortes.

En el plano infralegal, destacan el Decreto 7/2024, de 25 de abril, que modifica el Decreto 121/2007 por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema de Salud de Castilla y León, ampliando el catálogo de patologías y actualizando la norma a la luz de los avances terapéuticos y tecnológicos registrados en los últimos años; el Decreto 10/2024, de 13 de junio, por el que se establecen las condiciones generales para la gestión del canal interno de denuncias implantado en 2023; el Decreto 12/2024, de 27 de junio, por el que se regula la atención a la ciudadanía prestada a través del Servicio 012; el Decreto 16/2024, de 29 de agosto, por el que se regula el régimen de vigilancia, inspección y control de las actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras y se crea y regula el Registro de Organismos de Control Ambiental Acreditados; y el Decreto 23/2024, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de formalización de instrucciones previas -testamento vital- en el ámbito sanitario, así como la organización y el funcionamiento del registro de instrucciones previas de Castilla y León, con el objetivo de facilitar y agilizar los trámites.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. Conflictividad

Al igual que en 2023, el TC no dictó ninguna sentencia en asuntos en los que la Comunidad fuera parte. Pero tras el preceptivo dictamen favorable del Consejo Con-

sultivo (que contó con un Voto Particular), el 29 de agosto el Consejo de Gobierno decidió interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en defensa del Estado de Derecho y del principio de igualdad entre todos los españoles. En el recurso la Junta aduce que la amnistía no tiene cabida en nuestra Constitución y vulnera los principios de igualdad (art. 14), interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y seguridad jurídica (art. 9.3), separación de poderes e independencia del Poder Judicial (arts. 117-118), así como otros preceptos constitucionales.

El 31 de enero la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León con sede en Valladolid estimó parcialmente el recurso de la Abogacía del Estado y ordenó a la Junta iniciar el desmantelamiento de la estación de esquí de Navacerrada. Más concretamente, le conden*ó* a declarar la caducidad del título concesional de la estación y a resolver sobre la retirada de las instalaciones, la restauración de la realidad física alterada, así como la liquidación de la indemnización que, en su caso, fuese procedente. El litigio trae causa de la decisión del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica, de cerrar la estación tras caducar la correspondiente concesión. La Junta se opuso y de hecho las instalaciones han seguido operativas tres años después de que venciera la licencia original de 25 años. La misma Sala estimó parcialmente a finales de octubre el recurso interpuesto por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (Ascel) y declaró nulo una vez más el plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los espacios cinegéticos al norte del Duero aprobado por la Junta para el período 2019/2022 al considerar que las órdenes carecían de cobertura legal y no venían avaladas por informes científicos

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Supremo desestimó el 8 de febrero el recurso de casación interpuesto por la CACYL contra la sentencia del TSJCYL que estimó el recurso del PACMA contra el Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. La Sala confirma la nulidad del citado Decreto "por un error de procedimiento al no facilitarse suficiente información del expediente administrativo a los miembros del Pleno del Consejo Regional del Medio Ambiente de dicha comunidad para que pudiera emitir su informe" preceptivo. La protección del lobo sigue siendo un motivo recurrente de litigiosidad. Mediante una sentencia dictada el 29 de julio en respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada por el TSJ de Castilla y León, el TJUE declaró que la Ley autonómica de Caza (Ley 4/1996, modificada por la Ley 9/2019), que permite cazar el lobo ibérico al norte del río Duero, ya anulada parcialmente por el Constitucional en 2022, es contraria a la Directiva europea 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. A su juicio, el lobo no puede ser considerado una especie cinegética en una parte del territorio de un Estado miembro "cuando su estado de conservación a nivel nacional es desfavorable", como sucede en España. La sentencia subraya que, en situaciones de incertidumbre sobre los riesgos para una especie, se deben implementar medidas de protección como la

restricción o prohibición de la caza. Al valorar esta decisión, el consejero de Medio Ambiente de la Junta adujo que el Tribunal se bas*ó* en un informe remitido por el Gobierno de España a la Comisión Europea sobre el estado del cánido para el periodo 2012-2018, en el que se afirmaba que el lobo estaba en retroceso, cuando en realidad está en expansión.

3.2. Relaciones de cooperación

No hubo en 2024 reuniones o acuerdos de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad y el Estado. Pero sí se suscribieron convenios de colaboración con la AGE y otras entidades del Estado. Entre los más relevantes (dejando al margen prórrogas, adendas y anexos) podemos reseñar el Convenio entre el CGPJ y la Administración de la CACYL en materia de formación continua de jueces y magistrados para el año 2024 (24/04); el Protocolo general de actuación entre la Administración de la CACYL y la Dirección General de la Guardia Civil para la promoción e impulso de actividades de formación en materia de ciberseguridad en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad (03/09); y el Protocolo de colaboración entre el Ministerio de Defensa, la CACYL y el Ayuntamiento de Toro (Zamora) para la construcción de un nuevo acuartelamiento, sus instalaciones complementarias e infraestructuras en los terrenos del paraje "Monte la Reina" (18/10)

Mención aparte merece el Convenio del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades con la Junta y las Universidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid, para la implementación del Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Públicas Españolas, con arreglo al reparto acordado en la Conferencia General de Política Universitaria del 19 de junio. Este convenio, con una vigencia de 4 años, prevé la creación de 445 plazas de profesor ayudante doctor. El Ministerio se hace cargo del coste de 269 plazas y la Consejería de Educación de las 176 restantes y se compromete, además, a asumir el coste de la estabilización de todas esas plazas.

En el ámbito de la cooperación horizontal, el presidente de la Junta asistió a la XXVII Conferencia de Presidentes celebrada el 13 de diciembre en Santander, con un balance final decepcionante. Fernández Mañueco lamentó la falta de acuerdo en las cuatro materias abordadas, exigió una vez más un modelo de financiación autonómica negociado de forma multilateral y rechaz*ó* la condonación de la deuda como solución. Denunció asimismo la pasividad del Ejecutivo central a la hora de afrontar el problema de la falta de profesionales sanitarios, del acceso a la vivienda o de la inmigración ilegal. Conviene recordar que, al igual que otros Ejecutivos autonómicos, la Junta llegó presentar en julio un recurso contencioso-administrativo ante el TS por la negativa del Gobierno de España a convocar dicha Conferencia, recurso que fue admitido a trámite mediante providencia de 6 de septiembre.

Hay que consignar tres convenios con Comunidades vecinas: el Protocolo de colaboración entre la Consejería de Economía y Hacienda de la CACYL y la Consejería de Salud del Principado de Asturias (20/03); el Protocolo general de actuación entre el Gobierno de Cantabria y la Junta, que fija el marco de coordinación y cola-

boración entre las dos Comunidades para el desarrollo de actuaciones conjuntas (26/04) y el Convenio de colaboración entre la Comunidad del País Vasco y la Junta en materia de asistencia sanitaria, con una vigencia de 4 años, destinado a mejorar las prestaciones asistenciales para pacientes limítrofes de ambas autonomías (18/07). Ambas Administraciones se comprometen a mantener la colaboración en los niveles asistenciales de atención primaria, atención especializada, urgencias y emergencias, así como la prestación del transporte sanitario, la gestión del conocimiento y la historia clínica electrónica.

CASTILLA-LA MANCHA

Francisco Javier Díaz Revorio
Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

Tras las elecciones autonómicas del año anterior, el año 2024 se caracteriza por la estabilidad institucional, sin grandes cambios en ninguno de los órganos importantes de la Comunidad. Se perciben incluso momentos de entendimiento entre el grupo mayoritario en las Cortes y el principal partido de la oposición, que dieron lugar a un acuerdo sobre la reforma estatutaria, plasmado en un nuevo texto íntegro que retoma muchos aspectos de las iniciativas que fueron abandonadas en años anteriores. Dicho texto entró en las Cortes como proposición del Grupo Socialista en julio, pero el acuerdo de ambos partidos pareció romperse en el otoño a cuenta del número máximo de diputados en las Cortes regionales, cuestión siempre polémica y respecto a la que el PP, tras aceptar el acuerdo sobre la horquilla 25-59, se desmarcó presentando una enmienda en solitario, lo que parece haber paralizado el proceso.

También es muy destacable el protagonismo alcanzado en la política nacional por el presidente autonómico, único "barón" socialista con mayoría absoluta en un parlamento autonómico, y que con frecuencia ha alzado la voz para criticar aspectos muy importantes de la deriva o alianzas del Gobierno estatal, a pesar de ser del mismo signo político. Estas diferencias han provocado también el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley de amnistía, siendo la única comunidad autónoma de Gobierno socialista que lo ha presentado.

Hay algunos convenios de colaboración con otras CCAA, y muy poca actividad legislativa, reduciéndose esta a seis leyes durante el año. Más allá de esto, a nivel interno la tranquilidad y estabilidad institucional son la nota general.

2. Actividad político-institucional

2.1. Consejo de Gobierno

Tras la renovación y modificaciones del año anterior, en 2024 el Consejo de Gobierno no ha sufrido ninguna alteración en su composición ni en su estructura general, que se han mantenido inalteradas durante el año:

Presidencia: Emiliano García-Page Sánchez

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: María Mercedes Gómez Rodríguez

2.2. Cortes de Castilla-La Mancha

La cómoda mayoría absoluta del Grupo Socialista se ha mantenido durante todo el año, estando conformada la oposición por los grupos Popular y Vox. En el interior de la cámara, han sido normales la tensión y las diferencias entre el Grupo mayoritario y los de la oposición y, como cabría esperar, esta situación ha permitido la aprobación de la mayoría de las iniciativas del Grupo Socialista, mientras que las de la oposición han sido generalmente rechazadas, aunque excepcionalmente ha habido iniciativas que han contado con un apoyo mayor o unánime.

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. Se han presentado 90 proposiciones no de ley ante el Pleno, siendo aprobadas solo 3. De los 421 debates generales presentados ante el Pleno, solo se han sustanciado 4. Solo se ha presentado y sustanciado una comunicación o plan del Consejo de Gobierno. Se han presentado 474 interpelaciones, tan solo 4 se han sustanciado. De 382 preguntas con respuesta oral ante el Pleno, se han sustanciado 57. En cuanto a las preguntas con respuesta escrita, se han presentado 590, han sido contestadas 577. Respecto a las peticiones de documentación, se han solicitado 284, habiéndose contestado 276. Se han solicitado 41 comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno, pero solo se han sustanciado 3. Como se ve, es sorprendente el elevado número de iniciativas de control presentadas relativas a debates generales, interpelaciones, preguntas orales o comparecencias, que contrasta sin embargo con la muy baja cifra de las iniciativas de este tipo efectivamente sustanciadas.

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.

En esta línea cabe mencionar la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a la Política general llevada a cabo por la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital para la racionalización administrativa y la simplificación de procedimientos administrativos en Castilla-La Mancha (BOCCM n.º 42, de 23 de febrero); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre competitividad fiscal, y la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular y Vox, con relación al Debate General sobre la línea ferroviaria Albacete-Murcia-Cartagena (BOCCM n.º 48, de 5 de abril); dos resolución del Pleno de las Cortes, propuestas respectivamente por el Grupo Parlamentario Popular y el Socialista, con relación al Debate General relativo a las normas reguladoras del Trasvase por el acueducto Tajo-Segura (BOCCM n.º 52, de 26 de abril); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a los propósitos de la conducta del Gobierno sobre el control de la demora asistencial en las listas de espera (BOCCM n.º 53, de 3 de mayo); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a las medidas adoptadas por el Gobierno regional en relación con la aplicación de la Directiva Marco del Agua en Castilla-La Mancha (BOCCM n.º 56, de 24 de mayo); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a la necesidad de revisión del modelo de financiación autonómico y la implantación de un nuevo modelo (BOCCM n.º 60, de 21 de junio); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a la política general seguida relativa a la gestión de la atención residencial para personas mayores en Castilla-La Mancha (BOCCM n.º 63, de 5 de julio); Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a la política general llevada a cabo por el SESCAM en cuanto a las listas de espera en la sanidad pública de Castilla-La Mancha (BOCCM n.º 77, de 11 de octubre); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a la política general seguida por el Gobierno regional sobre la acogida y atención a personas inmigrantes en Castilla-La Mancha (BOCCM n.º 83, de 15 de noviembre); la Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, con relación al Debate General relativo a la defensa de la unidad, igualdad y solidaridad en Castilla-La Mancha (BOCCM n.º 85, de 29 de noviembre);

También pueden mencionarse algunas proposiciones no de ley aprobadas, entre ellas la Proposición no de Ley ante el Pleno relativa a la situación que viven los transportistas españoles en el paso hacia Francia, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, o la Proposición no de Ley ante el Pleno relativa al apoyo al sector del calzado, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (ambas en BOCCM n.º 52, de 26 de abril); así como la Declaración Institucional de las Cortes de Castilla-La Mancha con motivo del fuerte temporal ocasionado por la DANA (BOCCM n.º 83, de 15 de noviembre);

Por otro lado, hay que destacar la celebración del tradicional "debate sobre el estado de la región", que tuvo lugar los días 15 y 16 de octubre (DSCCM núm. 30, 15 y 16 de octubre) y que concluyó con la aprobación de las siete resoluciones propuestas por el Grupo Parlamentario Socialista, y ninguna de las propuestas por los grupos de la oposición. Dichas larguísimas resoluciones agrupan temas muy variados como impuestos, armonización fiscal, despoblación, administraciones públicas; economía, empresas y empleo, turismo y artesanía; fomento; agua, agricultura, ganadería y desarrollo sostenible; sanidad y bienestar social; educación, universidad, cultura, deporte e igualdad; política migratoria en Castilla-La Mancha (BOCCLM núm. 78 17 de octubre).

2.3. Consejo Consultivo

Se ha producido la renovación de los tres consejeros nombrados por las Cortes, mediante Decreto 61/2024, de 7 de octubre (DOCM n.º 197, de 10 de octubre). Los consejeros designados han sido Araceli Muñoz de Pedro, Sebastián Fuentes Guzmán y Francisco Montoro Carrión, si bien los dos primeros ya lo habían sido durante el mandato anterior.

Por lo demás, el Consejo ha desarrollado sus funciones con normalidad. Ha emitido 315 dictámenes, con el siguiente desglose: Anteproyectos de Ley, 5; Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en ejecución de Ley,18; recurso extraordinario de revisión, 2; revisión de oficio, 26; responsabilidad patrimonial, 234; contratación administrativa, 16; consulta facultativa,1; urbanismo, 10; convenios, 2; otros, 1. Como es habitual, la responsabilidad patrimonial es, con mucho, la materia que más dictámenes ocupa, llegando en este año al 74,28% del total.

2.4. Cámara de Cuentas

Esta institución, "recuperada" en 2021 y constituida en 2022, tuvo en 2023 el primer año de funcionamiento ordinario completo. En 2024 ha mantenido su actividad con plena normalidad, consolidando su funcionamiento como institución de control externo. En el aspecto organizativo e institucional se ha ultimado, prácticamente, la conformación de sus equipos de auditoría y fiscalización, destacando la instauración de elementos importantes para su adecuado funcionamiento como es el desarrollo de su Sistema de Integridad, así como la aprobación de su primer Plan de Igualdad.

La Cámara ha suscrito convenios de colaboración con el Tribunal de Cuentas, la Universidad de Castilla-La Mancha, Cortes de Castilla-La Mancha, Consejo Consultivo, o Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En cuanto a su función propiamente fiscalizadora, la Presidencia de la Cámara de Cuentas, en cumplimiento de lo prevenido en el art. 13 de la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, aprobó el programa anual de fiscalización para 2024, el 7 de marzo, que incluyó diversas actuaciones, tanto las preceptivas como otras a iniciativa propia de la Cámara de Cuentas o bien

en colaboración con las instituciones de control externo del Estado. También hay que destacar la emisión de los siguientes informes de auditoría y fiscalización:

– Informe de fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial, ejercicio 2021 (DOCM núm. 100, de 23 de mayo).

– Informe relativo al examen y comprobación de las cuentas anuales de las empresas del sector público regional no territorial, correspondientes al ejercicio 2021 (DOCM núm. 109, de 7 de junio).

– Informe relativo al examen y comprobación de las cuentas anuales de las fundaciones del sector público regional no territorial, correspondientes al ejercicio 2021 (DOCM núm. 177, de 12 de septiembre).

– Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercicio 2021 (DOCM núm. 10, de 16 de enero de 2025).

3. Actividad normativa

3.1. Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía

Aunque no ha llegado a aprobarse durante el año 2024, hay que recoger aquí la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía. Como se fue comentando en ediciones anteriores de este *Informe*, desde el fracaso en el Congreso de los Diputados de la reforma aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha en 2007, en diversas ocasiones se había intentado retomar el proceso de reforma estatutaria, que en realidad debería conllevar la aprobación de un Estatuto totalmente novedoso. Diversos factores impidieron el consenso o impusieron otras prioridades, pero en el año 2024 parece que las dos fuerzas mayoritarias de la cámara han logrado reencontrar un consenso básico, que se ha plasmado en una proposición de reforma propuesta por el Grupo Socialista en julio (BOCCLM núm. 64, de 10 de julio; toma en consideración BOCCM n.º 66, de 19 de julio). A pesar de ese consenso, el plazo de enmiendas fue ampliado y ahí el Grupo Popular presentó varias, pero la que parece ser causante de la ruptura del consenso es la relativa al número de diputados de la cámara, ya que tras el acuerdo de aumentar significativamente esta cifra (la proposición pasaba de la actual horquilla de 25 a 35, a una de 25 a 59, con el propósito de alcanzar el máximo en una posterior reforma legal), finalmente el Grupo Popular propuso enmendar el texto para volver a la horquilla 25-35. Después de esto el proceso pareció paralizarse, y el PSOE consideró que también lo estaban las negociaciones (*La Tribuna,* 12 de noviembre de 2024), y el año terminó sin que se retomase el proceso.

En este contexto, no parece procedente un comentario detallado de la proposición. Baste señalar que retoma parte de los textos abandonados en su día, incluyendo diversas reformas institucionales significativas que estaban pendientes, como la introducción de los Decretos-leyes o del Defensor del Pueblo, o el aumento de la rigidez en el proceso de reforma estatutario, así como otros aspectos como una regulación más amplia de los derechos. Se trata de un texto de 93 artículos, además de las disposiciones adicionales, transitoria, derogatoria y final.

3.2. Leyes

En cuanto a las leyes, el año 2024 se han aprobado tan solo seis, un número sensiblemente más bajo que el de las aprobadas en años anteriores. Además, algunas de ellas suponen reformas más o menos puntuales de leyes anteriores, de manera que solo unas pocas tienen verdadera trascendencia innovadora.

Las leyes aprobadas han sido las siguientes (acompañadas en algún caso de algún breve resumen o comentario):

– Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.

Esta ley contiene, por un lado, las medidas administrativas que en ocasiones se incluyen en la llamada "ley de acompañamiento", ya que en algunos casos hubiera sido inoportuno incluirlas. Contiene un capítulo I dedicado a la creación y regulación de la Agencia de la Transformación Digital de Castilla-La Mancha, como organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, dependiente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de la consejería competente. La Agencia se encargará de la detección de necesidades, planificación y ejecución de los servicios de carácter digital, la coordinación con otras administraciones públicas, así como la ejecución de políticas para la transformación digital de la sociedad de Castilla-La Mancha y la innovación asociada a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el marco de la Administración, prestando especial atención a las labores en materia de ciberseguridad. En cuanto a su organización, la Agencia se compone del Consejo de Administración, la Presidencia, la Dirección Gerencia, y los órganos directivos que reglamentariamente se determinen.

Por su parte, el Capítulo II contiene propiamente las medidas administrativas, consistentes en las reformas y actualizaciones de diversas leyes, como la ley electoral, la de hacienda, la de vías pecuarias, la de medios audiovisuales o la de tasas y precios públicos.

– Ley 2/2024, de 14 de junio, de modificación de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.

Lleva a cabo dos modificaciones puntuales de dicha norma. La primera afecta a la redacción del art. 1, apartado c), y la segunda al art. 29.1. c), que establece ayudas económicas tanto a familiares en situación de dependencia que conviviesen en el mismo domicilio que la mujer víctima de homicidio o asesinato como consecuencia de la violencia de género, como a hijas e hijos menores en situación de orfandad en caso de homicidios o asesinatos de sus madres como consecuencia de la violencia género. En este caso, la modificación amplía el alcance de estas ayudas, posibilitando su percepción a las personas que quedan en situación de orfandad en caso de homicidio o asesinato de sus madres como consecuencia de la violencia de género más allá de los 18.

– Ley 3/2024, de 5 de julio, de concesión de un crédito extraordinario destinado a sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 28 de mayo de 2023.

Se trata de una ley típica que se aprueba tras cada proceso electoral para afrontar los gastos de él derivados. En este caso la cantidad del crédito es de 258.524,53 euros.

– Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha.

Se trata de una ley novedosa que aborda en su amplitud la cuestión de la integridad en el sector público, sustituyendo y derogando legislación anterior más específica como la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha, y puntualmente algunos artículos de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. La nueva normativa pretende, así, intensificar y actualizar las exigencias en esta materia, que desde muy tempranamente había sido objeto de regulación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En particular, se da especial importancia a la configuración y regulación del concepto "conflicto de intereses" –del que por el momento carecía la Comunidad Autónoma– en consonancia con el resto de la legislación estatal y autonómica comparada. También se establecen sistemas preventivos de integridad pública para mejorar, impulsar y fortalecer la transparencia y la participación en la gestión pública por parte de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de lograr una mayor calidad democrática.

Por otro lado, la ley procede también a centralizar en un único órgano administrativo la gestión de las funciones correspondientes a la promoción e impulso de la integridad pública y buen gobierno en el ámbito de la Administración regional. Este órgano se va a denominar Oficina de Integridad, y se integrará dentro de la consejería competente en materia de integridad, en los términos que se establezcan en los respectivos decretos de estructura orgánica. La oficina se encargará, entre otras funciones, de la gestión del Sistema Interno de Información y los respectivos canales, derivado de la aplicación de 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. También controlará la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos, asesorando, elaborando informes y formulando propuestas y recomendaciones en dicho ámbito. Por otro lado, recibirá, comprobará la exactitud y evaluará la congruencia de las declaraciones de bienes, rentas y actividades de las personas obligadas a su presentación, ordenando su publicación. En fin, la oficina se encargará también de la gestión de los registros de actividades, y de bienes y derechos patrimoniales de quienes ostentan cargos públicos o asimilados, así como de efectuar las verificaciones y controles precisos sobre los extremos e información objeto de inscripción. La ley procede también a la creación del Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

Todo esto lo hace en 26 artículos, divididos en tres títulos, a los que se añaden tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El título I contiene las disposiciones generales, y el título II se centra en la integridad pública, incluyendo cuatro capítulos, dedicados respectivamente a la Oficina de Integridad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; los Instrumentos preventivos de garantía de la integridad; las normas procedimentales y al Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales. El título III, por último, contiene el régimen sancionador.

– Ley 5/2024, de 6 de septiembre, por la que se modifica la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Se trata de una modificación de esta normativa que creó el canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua, destinado a minimizar y corregir la afección al medio que la utilización del agua produce. La suspensión de la aplicación de este canon se ha levantado en virtud de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas, a la que ya nos hemos referido, y ahora el legislador considera conveniente introducir algunas modificaciones en su regulación, que afectan a la simplificación de ciertos aspectos, optándose además por tarificar el canon de forma progresiva.

– Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025.

Incluye el contenido habitual de este tipo de leyes de vigencia anual, aprobando en general créditos por importe de 12.716.180.030,00 euros, lo que supone un incremento de 242.837.270 respecto a 2023, es decir, un 1,94% del presupuesto anterior.

También cabe mencionar algunos decretos de especial trascendencia, porque aprueban o modifican reglamentos o contienen otro tipo de regulaciones de interés: Decreto 3/2024, de 22 de enero, por el que se regula el Municipio Turístico en Castilla-La Mancha (DOCM n.º 21, de 30 de enero); Decreto 35/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha 2030 (DOCM n.º 133, de 11 de julio); Decreto 49/2024, de 17 de septiembre, de asistencia farmacéutica en los centros sociosanitarios de Castilla-La Mancha (DOCM n.º 187, de 26 de septiembre); Decreto 56/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha (DOCM n.º 188, de 27 de septiembre); Decreto 85/2024, de 26 de noviembre, de las reclamaciones, quejas, iniciativas y sugerencias al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (Sescam) (DOCM n.º 234, de 3 de diciembre)

4. Relaciones de colaboración y conflicto

Hay que mencionar dos convenios importantes con otras CCAA. En primer lugar, el Convenio de Colaboración entre la Generalitat Valenciana y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para la atención sanitaria en determinadas zonas limítrofes (BOCCM n.º 74, de 27 de septiembre); y, en segundo lugar, Convenio entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, por el que se establece un marco general de colaboración en materia de control interno autonómico (BOCCM n.º 85, de 29 de noviembre).

Por otro lado, la relación con otras CCAA y con el Estado han sido institucionalmente correctas. Sí cabe destacar el recurso de inconstitucionalidad que el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha ha interpuesto contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. El recurso fue admitido, y en su seno el Abogado del Estado propuso la recusación del magistrado José María Macías Castaño, que fue rechazada por el TC mediante auto 133/2024, de 19 de noviembre.

Más allá de este asunto, no constan en el año sentencias constitucionales que resuelvan recursos o conflictos entre Castilla-La Mancha y el Estado.

Sin embargo, han sido notorias y frecuentes las declaraciones del presidente autonómico, e incluso en ocasiones los pronunciamientos de la asamblea autonómica, posicionándose en un sentido contrario al Gobierno del Estado o criticando posturas o alianzas de este. Pueden mencionarse los relativos a la propia ley de amnistía o a la financiación autonómica, así como los relativos a las reglas del trasvase Tajo-Segura. En febrero, por ejemplo, fue público el encontronazo con la ministra Montero, que afirmó que Page "tiene que saber cuál es su camiseta" (*La Tribuna,* 21-2-2024), a lo que el presidente autonómico contestó que "de chaval aprendí que la camiseta del PSOE no es una camisa de fuerza" (*La Tribuna, 22-2-2024*).

5. Otras cuestiones

Durante el año 2024 ha sido relevante el "carpetazo" definitivo a la propuesta de ATC en Villar de Cañas, que tanta polémica había generado. También siempre generan difusión y cuestionamiento local los trasvases llevados a cabo desde el Tajo al Segura, que al finalizar el año hidrológico alcanzaron los 294 Hm^3.

En las elecciones al Parlamento europeo celebradas en junio, en Castilla-La Mancha el PP obtuvo una holgada victoria con el 41,46% de los votos, casi diez puntos más que el PSOE.

En fin, no se puede terminar esta crónica sin hacer referencia a las trágicas consecuencias de la DANA de finales de octubre en algunos municipios de la región castellanomanchega, especialmente en Letur, donde además de cuantiosos daños materiales se registraron varios fallecimientos, ascendiendo finalmente a 7 la cifra de fallecidos en Castilla-La Mancha (https://www.lamoncloa.gob.es/info-dana/paginas/2024/191124-datos-seguimiento-actuaciones-gobierno.aspx#:~:text=Víctimas%20mortales%20confirmadas%3A%20227%20(219,causas%20relacionadas%20con%20la%20DANA).

CATALUÑA

Miguel Ángel Cabellos Espiérrez
Universidad de Girona

1. Actividad político-institucional

1.1. Retos pendientes y problemas sobrevenidos

El año 2024 debía marcar la recta final del gobierno presidido por Pere Aragonès, un gobierno que, tras la salida de Junts en 2022, quedaba en manos de ERC (si bien con la inclusión de algunos consejeros independientes) y, dado su reducido apoyo parlamentario, se veía necesitado de ir logrando acuerdos a diversas bandas con otras fuerzas políticas para poder sacar adelante en el parlamento sus iniciativas o, como había sucedido en 2023, conseguir aprobar los presupuestos. Esa debilidad gubernamental, como veremos, tardó pocos meses en colapsar cuando se constató el rechazo de los presupuestos de 2024, lo que llevó al presidente Aragonès a decidir la disolución anticipada del parlamento y la convocatoria de elecciones, que desembocarían en el actual gobierno del presidente Salvador Illa. Pero más allá de esta cuestión central, el año en Cataluña ha transitado también entre diversos frentes abiertos, como son:

– la tramitación de la ley de amnistía, impulsada en las Cortes a partir del acuerdo de investidura del PSOE con Junts y ERC, a la que nos referiremos en otro apartado de este capítulo.

– el inicio de las negociaciones para hacer realidad otros pactos alcanzados en el marco de dicha investidura, como el traspaso de Rodalies, un mayor uso del catalán en las instituciones de la UE o la denominada financiación singular. En el caso de Rodalies, se puso en marcha en febrero una comisión con representantes de ambos gobiernos y diversos grupos internos de trabajo para abordar aspectos vinculados a la gestión, las infraestructuras a traspasar o la financiación. En el caso del impulso del uso del catalán en la UE, estaba previsto que la cuestión se debatiera en la sesión del Consejo de Asuntos Generales del 29 de enero, pero la presidencia belga decidió aplazar la cuestión (ya tratada en cuatro reuniones de 2023 sin resultados) por la falta de algunos informes previamente solicitados; se debatió brevemente en la de marzo, sin avance alguno, y desde entonces no se ha vuelto a tratar. Por su parte, el ministro de Asuntos Exteriores José Manuel Albares ha realizado durante el año gestiones ante las presidentas del Parlamento Europeo y de la Comisión, sin resultados tangibles. Por último, no menos complejo es el caso de la financiación singular, por las implicaciones que plantea para el conjunto del Estado y para todas las comunidades, así como porque se trata de un terreno abonado para la lucha política, lo que augura negociaciones complejas y de

resultado incierto. Algo más encarrilado parece, de momento, el propósito de redimensionar el papel de la Agencia Tributaria de Cataluña dotándola de más medios por si en el futuro pudiera asumir mayores responsabilidades de recaudación y gestión; en noviembre se acordó crear un grupo de trabajo entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Economía para avanzar en esa línea.

– la gestión del agua, marcada por la amenaza de la sequía, ya que a principio de año las reservas de agua de los embalses del Ter y el Llobregat estaban al 16,7%, a un paso de entrar en situación de emergencia (que se declara con un 16%). A principios de enero se flexibilizaron y actualizaron algunas medidas del Plan de Sequía para cuando tuviera que declararse la situación de emergencia, que fue declarada posteriormente por el gobierno autonómico en 202 municipios de Barcelona y 37 de Girona. Las lluvias y la consiguiente mejora de las reservas hídricas en algunos de los embalses permitieron abandonar dicho estado de emergencia en mayo para los 202 municipios barceloneses y volver en ellos al estado previo de excepcionalidad y a un menor número de medidas restrictivas, que fueron rebajadas de nuevo a final de junio al continuar la buena evolución de las reservas y decretarse el paso al estado menos gravoso de alerta. Con todo, la clave estará en si el gobierno autonómico impulsará a corto y medio plazo las grandes obras de infraestructuras hídricas pendientes o si, como ha pasado en ocasiones anteriores, una vez pasada la situación crítica dichos proyectos dejan de ser una prioridad. El nuevo gobierno autonómico ha manifestado su intención de impulsar dichas obras.

– la gestión de la educación, una vez más en tela de juicio tras los resultados desfavorables del último informe PISA, que muestra cómo el nivel educativo en Cataluña es más bajo que en buena parte de España y que, dentro de esto, la escuela pública catalana sale especialmente malparada (los alumnos de la concertada superan en dos cursos a los de aquella en matemáticas, lectura y ciencias). Independientemente de las interpretaciones que puedan hacerse sobre la diferente composición y origen del alumnado de uno y otro sector escolar, el problema trasciende a ese factor y apunta igualmente a otros relativos al modo de gestión y organización, al recurso a modelos pedagógicos poco contrastados –cuando no superados ya en otros países–, a la constante variación del marco normativo o a la incorporación acrítica y desproporcionada de nuevas tecnologías diversas y dispersas en las aulas. El gobierno Aragonès constituyó un comité de 18 expertos en enero, para que propusieran medidas a corto y medio plazo orientadas a mejorar la problemática situación de la educación en Cataluña, que deberá asimismo ser una prioridad para el nuevo gobierno.

– la gestión de la inmigración: frente a la evidencia de la necesidad de la inmigración en una sociedad cada vez más envejecida y de baja natalidad, se perciben no obstante en el ámbito político cada vez con mayor frecuencia discursos de recelo hacia el hecho migratorio o directamente de abierto rechazo. En cuanto a esto último, es conocida la postura de Aliança Catalana, partido que en las últimas contiendas electorales en Cataluña ha experimentado un progresivo auge. En lo relativo al recelo, desde Junts se han lanzado en ocasiones mensajes en dicho sentido, ante la constatación de que es un tema sensible para sus bases, y ante la in-

certidumbre que le causa el avance electoral de Aliança Catalana. No debe considerarse por ello casual que en el marco de las negociaciones con el PSOE para la investidura de Pedro Sánchez, el expresidente Carles Puigdemont reclamase para Cataluña competencias en materia de inmigración, y que en las negociaciones para la convalidación en el Congreso en enero de los tres Decretos-leyes (ómnibus, de medidas anticrisis y de reforma laboral, de los cuales salieron adelante los dos primeros) Junts arrancara del PSOE el compromiso de impulsar en las Cortes una ley orgánica de delegación de competencias a Cataluña sobre inmigración (fuera ya del alcance temporal de este capítulo, a principios de marzo de 2025, se ha anunciado la formalización del acuerdo entre PSOE y Junts para presentar en el Congreso dicha proposición de ley orgánica de delegación).

– la gestión de la vivienda: el crecimiento constante del precio de los alquileres y lo inasumible del precio de la vivienda en propiedad para gran parte de la población, así como el traslado del problema a numerosas zonas de Cataluña en las que una parte importante del parque disponible de viviendas se dedica al alquiler turístico, sigue exigiendo del gobierno autonómico, en colaboración con el estatal, la adopción de medidas que palíen esta situación y la aplicación eficaz de las que ya prevé la actual normativa en materia de vivienda.

En cuanto a otras cuestiones relevantes acaecidas durante el año (aparte de las relativas al adelanto electoral autonómico y a las elecciones europeas, que se tratarán más adelante), debe mencionarse la relativa a la situación en las cárceles, a raíz del asesinato en marzo de la jefa de cocina de la cárcel de Mas d'Enric, a manos de un preso que, aun habiendo sido condenado por delitos de sangre (por precisamente asesinar a una mujer en 2016) colaboraba en la cocina a cambio de una retribución, de modo que tenía acceso a instrumentos cortantes. El suceso dio lugar a manifestaciones y protestas de funcionarios de prisiones contra el Departamento de Justicia y el Centro de Iniciativas para la Reinserción (CIRE, empresa pública que gestiona la reinserción sociolaboral de los presos) a causa del progresivo empeoramiento de las condiciones de seguridad de los funcionarios.

1.2. Los cambios en el gobierno autonómico, el adelanto electoral y el panorama tras las elecciones del 12-M

En enero el presidente Aragonès remodeló su gobierno mínimamente: la consejera de Presidencia, Laura Vilagrà, añadió a sus responsabilidades la de vicepresidenta, y Sergi Sabrià fue nombrado viceconsejero de Estrategia y Comunicación. Quedaron prorrogados, por otra parte, los presupuestos de 2023 a la espera de un posible acuerdo para los de 2024, que finalmente no se daría.

Y es que el 13 de marzo el Parlamento autonómico rechazó tramitar los presupuestos al prosperar (por una ajustada mayoría de 68 votos a favor de las enmiendas y 67 en contra) las enmiendas a la totalidad que habían presentado cuatro grupos. Votaron contra dichas enmiendas ERC, PSC y una diputada no adscrita -que había sido expulsada meses antes de Junts-, y a favor de las mismas PP, Vox, CUP y Comuns. Precisamente ERC había pactado con el PSC que los presupuestos siguieran

adelante, pero no pudo llegar a un acuerdo en tal sentido con los Comuns (especialmente disconformes con el proyecto del Hard Rock en Tarragona, un proyecto de ocio y turismo que incluye la construcción de casinos y supondría un aumento del consumo de recursos hídricos en la zona) lo que determinó que dicha fuerza política uniera su voto al resto de fuerzas contrarias a los presupuestos y se aprobaran las enmiendas a la totalidad. Junto al proyecto de presupuestos decayeron los cerca de 2.400 millones de euros de incremento de inversión (en buena parte en partidas vinculadas al Estado del bienestar) que aquellos incorporaban. El revés presupuestario determinó que el presidente Aragonès decidiera disolver anticipadamente el Parlamento, lo que llevó a celebrar elecciones el 12 de mayo.

Las elecciones, que serán objeto de análisis más detallado en otro capítulo de este *Informe*, depararon una victoria del PSC y de su candidato Salvador Illa, alcanzando 42 escaños (9 más que en 2021) frente a los 35 de Junts (3 más que en 2021), 20 de ERC (con un severo descenso desde los 33 previos), 15 de PP (que multiplicó por 5 sus escaños desde los 3 que tenía), 11 de Vox (sin variación), 6 de Comuns (con una pérdida de 2 respecto de los 8 con los que contaba), 4 de la CUP (con un importante descenso de más de la mitad de escaños frente a los 9 previos) y la entrada de Aliança Catalana en la cámara con 2 escaños. Desapareció Ciudadanos, que en 2021 había tenido 6 escaños. Significativo es también que el conjunto de partidos independentistas quede en 61 escaños de 135 y en un 43.2% de los votos, en lo que supone un claro cambio de etapa. La participación fue del 55,3%, frente al 51,3% de 2021, ambas cifras claramente por debajo del 79,1% de 2017 o del 74,9% de 2015.

El número de votos recibidos (y el porcentaje sobre el total) arroja aún más luz sobre la evolución de cada partido desde 2021: el PSC consiguió 227.823 votos más (pasó del 23 al 27,96%), Junts 110.931 (del 20,1 al 21,5%), PP 237.717 (del 3,8 al 10,9%), Vox 32.975 (del 7,7 al 7,9%), y Aliança Catalana, que no se había presentado antes, sumó 119.149 (3,7%). En el lado de los que retroceden, la pérdida más cuantiosa la experimenta ERC (-174.453, del 21,3 al 13,6%), seguida del desaparecido Ciudadanos (-135.659, del 5,5 al 0,7%), CUP (-60.865, del 6,7 al 4%) y Comuns (-11.048, del 6,9 al 5,8%) (Fuente: Generalitat de Catalunya). Por provincias, el PSC se alzó con el primer puesto en Barcelona y Tarragona y Junts lo hizo en Girona y Lleida.

De inmediato ERC descartó participar en un nuevo gobierno, de manera que quedaba sobre todo en manos del PSC como fuerza más votada intentar llegar a acuerdos con otros partidos para intentar gobernar, por más que Junts hizo al inicio algún amago (que los números no avalaban) de intentar lo propio. Por lo demás, la nueva legislatura en el Parlamento catalán se inició con la elección del presidente de la cámara y de los restantes miembros de la Mesa. Fue elegido presidente, con los votos de Junts, ERC y CUP, el diputado de Junts Josep Rull. ERC obtuvo la vicepresidencia primera y la secretaría segunda; PSC la vicepresidencia segunda y las secretarías tercera y cuarta; Junts, aparte de la presidencia, obtuvo la secretaría primera.

Los movimientos del PSC tendentes a llegar a alianzas que le permitieran asegurar la investidura de Salvador Illa dieron lugar a un preacuerdo con ERC, centrado sobre

todo (aunque no solo) en la financiación singular y la promoción de la lengua catalana, que la militancia de este partido ratificó en una consulta el 2 de agosto (con un 53,5% de votos favorables, un 44,8% en contra, y un 1,7% en blanco. La participación fue del 77%). Por su parte, el acuerdo del PSC con Comuns, centrado en los ámbitos de vivienda, enseñanza pública, infraestructuras y modelo turístico permitió igualmente recabar los apoyos restantes para la investidura, que tuvo lugar el 8 de agosto e hizo presidente a Salvador Illa con los 68 votos de PSC, ERC y Comuns. En pocos días se conoció la composición del nuevo gobierno, que alterna perfiles políticos y técnicos e incluye algunos consejeros históricamente ligados a Junts, como el de Empresa, o pertenecientes a la formación Units per Avançar, surgida de UdC y coaligada con el PSC, como el de Justicia. En los niveles inferiores han pervivido algunos cargos que ya lo eran con el gobierno de ERC, y uno de ellos, el anterior Secretario de Política Lingüística, pasa a ser consejero en una nueva consejería creada con ese objeto.

Durante la investidura no debe dejar de reseñarse el singular episodio de la entrada en España del expresidente Puigdemont, que compareció esa mañana en las cercanías del Parlamento autonómico, ofreció una breve alocución ante la atenta mirada de los mossos d'esquadra que debían detenerlo y, tras ello, desapareció aprovechando la confusión reinante y el discreto operativo que la policía autonómica había dispuesto para detenerlo una vez que hubiera concluido su discurso. Tras la huida, la policía autonómica dispuso una "operación jaula" que, más allá de colapsar el tráfico en las vías principales de Cataluña, no consiguió otros resultados destacables. Dos mossos fueron detenidos por planificar la fuga y colaborar con su realización, y el cuerpo policial autonómico sufrió uno de sus momentos de descrédito más graves.

De la ejecutoria del nuevo gobierno en el cuatrimestre de 2024 en que ha estado en marcha, y teniendo en cuenta lógicamente que el inicio de todo ejecutivo sirve sobre todo para ir organizando las estructuras políticas y administrativas e ir avanzando las primeras prioridades de la acción de gobierno, cabe destacar que el 8 y 9 de octubre se celebró en el Parlamento el debate de política general, en el que el presidente Illa incidió especialmente en los ámbitos de sanidad, educación, vivienda, seguridad, reforma de la administración, lucha contra las desigualdades, gestión del agua, energía e infraestructuras, ámbitos que identificó como los prioritarios de su inicio de mandato, como también será no menos prioritario conseguir los apoyos necesarios para aprobar los presupuestos de 2025 (y dejar así atrás los de 2023, que han vuelto a prorrogarse por segunda vez) y concretar el nuevo modelo de financiación.

1.3. Las elecciones europeas del 9-J

Si en las elecciones autonómicas de mayo el independentismo experimentó un apreciable descenso, esa tendencia fue refrendada en las elecciones europeas de un mes después. El 9 de junio los socialistas volvieron a alzarse con la victoria en Cataluña mientras que las fuerzas independentistas experimentaban un verdadero descalabro electoral, al perder entre Junts y ERC cerca de 900.000 votos, la mitad de los que habían conseguido ambas en 2019. La participación, que bajó de un 60,9 a un 43,5%, unida a los mencionados resultados, muestra una apreciable desmovilización

de parte del electorado independentista, desmotivado por los resultados estériles del *procés* y por las luchas intestinas en el arco político independentista. En términos porcentuales, los resultados de las principales fuerzas fueron: PSOE (30,6%; 22% en 2019), Junts (18%; 28,6% en 2019), Ahora República –donde se integraba ERC– (14,8%; 21.2% en 2019), PP (13,8%; 5,1% en 2019), Vox (6,2%; 1,9% en 2019), Podemos (4,6%; 8,4% en 2019, cuando no hubo separación Podemos-Sumar) y Sumar -dentro de la que participaba Comuns- (4,3%). En las provincias de Barcelona y Tarragona la victoria global fue para PSOE y en Girona y Lleida para Junts, reproduciendo el reparto entre PSC y Junts de un mes antes.

1.4. La tramitación y aprobación en las Cortes de la Ley de amnistía

La tramitación y aprobación parlamentarias y la posterior aplicación judicial de la Ley orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña ha sido, sin duda, uno de los puntos clave de la actividad política de 2024 tanto a nivel estatal como autonómico, pero por razones obvias ha tenido una especial incidencia en Cataluña. El año comenzó con las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas interesadas en su aprobación, y muy especialmente de Junts y ERC con PSOE, en torno a las posibles enmiendas a introducir en, entre otras cuestiones, las referencias que la proposición de ley hacía a los delitos de terrorismo y al levantamiento de medidas cautelares que los jueces tuvieran que decretar una vez entrara en vigor la ley. PSOE, ERC y Junts sacaron adelante en la Comisión de Justicia del Congreso el 23 de enero varias enmiendas transaccionales al respecto, pero ello no fue suficiente y no evitó que Junts votara finalmente en contra en el Pleno el 30 de enero, por no haberse aceptado en éste algunas enmiendas de Junts que no habían sido aceptadas tampoco en la Comisión, de manera que los votos de Junts junto con los de PP, UPN y Vox determinaron un resultado de 171 votos favorables frente a 179 contrarios a la proposición.

El 7 de marzo la proposición fue votada de nuevo en Comisión; nuevos pactos con Junts dieron lugar a una enmienda transaccional conjunta de PSOE, Junts y ERC (sobre todo en torno al tratamiento de los delitos de terrorismo y traición y al concepto y alcance del enriquecimiento en la malversación) que posibilitó que la Comisión diera luz verde a la proposición con los votos favorables de PSOE, ERC, Sumar, PNV, Bildu y Junts, de modo que aquella pudiera volver de nuevo al Pleno para su votación final, que tuvo lugar el 8 de marzo con un resultado de 178 votos a favor de las fuerzas mencionadas frente a los 172 contrarios de PP y Vox, dándose así luz verde a su envío al Senado.

En torno a las mismas fechas, el 15 de marzo, la Comisión de Venecia emitió un dictamen sobre la proposición de ley de amnistía con motivo de la petición del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para que dicha Comisión analizara los requisitos vinculados al Estado de Derecho que debe cumplir una amnistía, así como de la petición del presidente del Senado de que la Comisión emitiera dictamen dando respuesta a una serie de preguntas relativas a la proposición. La Comisión avaló la amnistía como una posibilidad orientada a la reconciliación social y política pero realizó una serie de observaciones y recomendaciones, entre ellas

la de que la ley finalmente aprobada fuera suficientemente clara y precisa en su objeto y en su ámbito temporal de aplicación, que se adoptara mediante un procedimiento inspirado en la "inclusión, participación, plazos adecuados y debates públicos", evitando procedimientos de urgencia como el seguido en las Cortes, y recomendaba también intentar lograr una mayoría superior a la absoluta que exige la Constitución para toda ley orgánica. Las recomendaciones de la Comisión avalaban, por tanto, la posición de los impulsores de la proposición, si bien con algunas observaciones o sugerencias de mejora.

Como se dijo, la proposición fue enviada al Senado el 14 de marzo. La mayoría del PP y Vox en el mismo sacó adelante el veto a la proposición (149 votos favorables al veto frente a 113 en contra) pero no sin antes dilatar al máximo los plazos (gracias a la previa reforma del reglamento del Senado para permitir a este prescindir de la calificación de urgente que el Congreso haya dado a una proposición de ley), aprobar un requerimiento dirigido al Congreso para que retirara la proposición y amagar incluso con impulsar ante el TC un conflicto entre órganos constitucionales contra el Congreso. El veto llevó a la proposición de vuelta al Congreso, que lo levantó y con ello aprobó definitivamente la ley el 30 de mayo, con 177 votos a favor y 172 en contra.

2. Actividad normativa

La disolución parlamentaria, los meses dedicados a las elecciones y a negociar la investidura, y la consiguiente puesta en marcha de un nuevo gobierno y de una nueva correlación de fuerzas en el Parlamento catalán han determinado que la actividad legislativa de la cámara en 2024 haya sido, lógicamente, muy discreta. En concreto se han aprobado dos leyes, la 1/2024, de 3 de enero, de composición del Consejo de Educación de Cataluña, y la 2/2024, de 6 de febrero, de modificación de la Ley 21/2000, sobre los derechos de información concernientes a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica. Ambas tienen, por lo demás, un objeto y alcance muy específicos, de carácter organizativo la primera, y destinados en el caso de la segunda a facilitar los trámites para la emisión del documento de voluntades anticipadas, añadiéndose un inciso al art. 8 de la ley de 2000 para posibilitar que aquél pueda ser emitido ante un profesional sanitario.

Por otra parte, el 25 de julio se aprobó en la cámara (con los votos a favor de PSC, Junts, ERC, Comuns y la CUP, en contra de PP y Vox y la abstención de Aliança Catalana) la reforma del reglamento del Parlamento de Cataluña en materia de voto telemático y de delegación de voto, de "préstamo de diputados" para constituir grupo propio o de la mayoría necesaria en el Parlamento para impulsar una declaración institucional (se pasa de la unanimidad a dos tercios de la Junta de Portavoces). La propuesta de modificación del reglamento de la cámara fue objeto previamente de un dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (Dictamen 2/2024, de 23 de julio).

Pasando a la actividad normativa gubernamental relativa a normas con rango de ley, más elevado ha sido el número de decretos-leyes, que ha pasado de los 4 de 2023 a 12 en 2024. Buena parte de ellos han tenido un contenido interno heterogéneo, de

modo que en el mismo decreto-ley se acumulan materias diversas a las que la norma, a modo de contenedor, da acogida. Es un modo de regular que no por muy usado y conocido deja de resultar un tanto defectuoso desde el punto de vista de la técnica legislativa.

De los doce, tres (2/2024, 3/2024 y 8/2024) han tenido como objeto suplementos de crédito a los presupuestos para afrontar necesidades de gasto en diversos ámbitos (personal de las administraciones públicas, función pública, salud, medidas para paliar los efectos de la sequía y gestión del agua).

Vinculados con las dos últimas materias citadas están también los Decretos-leyes 4/2024, que aborda medidas urgentes para paliar los efectos de la sequía en el distrito de cuenca fluvial de Cataluña, el 5/2024, con medidas de apoyo al sector agrario por la sequía (junto con un variado conjunto de medidas sobre cooperativas, bomberos voluntarios y servicios sociales, conformando así un pequeño Decreto-ley ómnibus), el 7/2024, de financiación de sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales (y algunas medidas sobre servicios sociales, a modo de añadido) o el 12/2024, por el que se modifica el art. 29 bis del texto refundido de la legislación en materia de aguas en Cataluña aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre (a fin de eliminar la infracción per incumplimiento por parte de los municipios de los límites máximos de dotación para el abastecimiento de poblaciones en los diferentes escenarios de sequía). Como es de ver, la gestión del agua y los efectos de la sequía han ocupado buena parte de la actividad normativa gubernamental en lo relativo a la emisión de decretos-leyes.

Al ámbito de la asistencia social, por su parte, cabe adscribir el Decreto-ley 1/2024, de incremento del indicador de renta de suficiencia de Cataluña (IRSC) para mitigar situaciones de necesidad y privación económica de la ciudadanía de Cataluña, en el ámbito de la asistencia social, ámbito al que vuelve el Decreto-ley 11/2024, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria, de incremento del indicador de renta de suficiencia de Cataluña y de medidas en el ámbito de las prestaciones sociales.

Por último, a sectores diversos a los ya citados corresponden el Decreto-ley 9/2024, que incorpora una modificación puntual en la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalitat, en materia de periodo de prácticas de los aspirantes que superen el proceso selectivo, y el Decreto-ley 10/2024, que modifica la tarifa del impuesto sobre el patrimonio.

Quizá de entre lo más destacable en este ámbito se halle, no obstante, el hecho de que el Parlamento rechazó convalidar el Decreto-ley 6/2024, sobre medidas urgentes de vivienda, que quedó por tanto derogado. La norma introducía una serie de previsiones en el ámbito de los arrendamientos de temporada, la contención de rentas, los contratos de arrendamiento o las zonas tensionadas. En la diputación permanente del Parlamento, reunida el 23 de mayo, votaron en contra del Decreto-ley Junts, Vox, Cs y PP (que consideraban que la norma era demasiado dura e impedía casi totalmente el arrendamiento de temporada), se abstuvo el PSC (que estimó que la norma introducía inseguridad jurídica y disuadía a los propietarios de poner pisos en alqui-

ler), y votaron a favor ERC, CUP y Comuns, lo que resultó insuficiente para poder convalidar la norma, que fue derogada por un resultado de 9 votos contrarios a la misma, 8 favorables y 6 abstenciones.

Debe, por lo demás, reseñarse la aprobación de un Decreto legislativo, el 1/2024, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Cataluña, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Cataluña en materia de tributos cedidos. Es una norma que refunde y por tanto sustituye en todo o en parte a 25 leyes y normas con rango de ley previas. En su exposición de motivos se subraya la relevancia de la norma ya que, se indica, "el libro sexto del Código tributario de Cataluña que ahora se aprueba forma parte de la codificación del derecho tributario de Cataluña [y] ordena y sistematiza las principales normas tributarias de rango legal relativas a los tributos cedidos".

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. Relaciones de colaboración

Durante 2024 se celebraron 77 convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y organismos públicos radicados en Cataluña. Más del 80% se refieren a universidades catalanas. Del resto, son especialmente relevantes los referidos a infraestructuras de transporte en la comunidad, vacunación internacional, gestión de la prestación no contributiva del ingreso mínimo vital, prestación sanitaria en zonas rurales a mutualistas de Muface, Isfas y Mugeju, aspectos de desarrollo de la Ley de Dependencia e intercambio de datos estadísticos en diversos ámbitos.

Dentro de las relaciones de colaboración podemos incluir también las negociaciones y acuerdos tendentes a hacer realidad pactos previos de financiación por parte del Estado a la Comunidad. Es el caso del acuerdo entre ambos gobiernos por el que el estatal transfiere al autonómico 1.520 millones hasta 2026, destinados a liquidar cantidades pendientes relativas a Rodalies y a la mejora de este servicio, así como a investigación y becas universitarias. El acuerdo, adoptado en junio en el seno de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales entre el Estado y la Generalitat, trae causa de varios de los acuerdos que ERC y PSOE habían adoptado en el marco de la investidura del presidente Pedro Sánchez.

Por otra parte, en septiembre el consejero de Presidencia de la Generalitat, Albert Dalmau, informó al Parlamento autonómico de su voluntad de instar, en el marco de la preparación del proyecto de presupuestos para 2025, la celebración de reuniones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (que se había reunido por última vez en febrero de 2022), la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (que como se ha dicho se había reunido en junio de 2024), la Comisión Mixta de Transferencias (no convocada desde 2010) y la Comisión sobre Inversiones Estatales en Infraestructuras (también reunida por última vez en junio de 2022). Quedaba clara, por tanto, la voluntad del nuevo gobierno autonómico de retomar en todas sus vertientes la cooperación bilateral con el Estado.

El 5 de diciembre, por lo demás, se reunió la Junta de Seguridad de Cataluña, órgano de cooperación bilateral entre ambos gobiernos en el ámbito de la seguridad pública en el que, entre otras cuestiones, se acordó la integración de la Guardia Civil y de la Policía Nacional en el Sistema de Emergencias de Cataluña, que gestiona el número de atención telefónica 112, así como la interconexión del Sistema de Atención a las Víctimas de Violencia Machista (VioGén II) del gobierno estatal con el Sistema Integral de Atención a las Víctimas (SIAV) de la Generalitat. Por otra parte, los Mossos participarán en el Servicio contra el blanqueo de los bienes procedentes del crimen organizado (SEPBLAC) También se ha pactado debatir la posibilidad de aumentar el número de Mossos hasta 25.000 en el año 2030 (ahora está en 22.000). No se acordó, en cambio, el posible traspaso a la Generalitat de las competencias en materia de protección de personas y bienes y del mantenimiento del orden público en puertos y aeropuertos de Cataluña, contra lo que inicialmente se había llegado a anunciar, de modo que es un asunto sobre el que se tendrá que seguir negociando; de hecho, a final de diciembre el presidente Illa anunció en el Parlamento que una nueva reunión de la Junta de Seguridad, que se convocaría a inicios de 2025, abordaría y aprobaría ese traspaso.

3.2. Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC)

Dejaremos para el apartado 4.1 las SSTC vinculadas al *procés* y trataremos aquí de las dedicadas otros ámbitos, que han sido minoritarias en comparación con aquellas. Así, la STC 42/2024, de 11 de marzo, resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 1, 2, 3 y 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. El TC desestima las impugnaciones excepto la referida al art. 16 de la ley, que pretendía introducir en la Ley 5/2008 un art. 29 bis que imponía a los partidos políticos una serie de obligaciones (entre ellas la adopción de un plan de igualdad interno y de un protocolo para la prevención de la violencia machista o la necesidad de reformar sus estatutos internos, entre otras cuestiones). El TC consideró que la norma vulneraba la reserva al legislador orgánico de la regulación del derecho de autoorganización de los partidos, por lo que la declaró inconstitucional.

En materia de vivienda es de interés la STC 120/2024, de 8 de octubre, que declaró inconstitucionales varios preceptos de la Ley catalana 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Las declaraciones de inconstitucionalidad afectan a los preceptos que establecen como causa de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio el hecho de incumplir la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales (vulneración del art. 149.1.6 CE); a la imposición de la renovación de los contratos de alquiler social por una vez cuando lleguen a su conclusión, obligación que se extiende a los procedimientos iniciados antes de entrar en vigor la ley (vulneración del art. 149.1.8 CE); y a determinadas previsiones sobre responsabilidad objetiva del adquirente de una vivienda en caso de incumplimiento de la fun-

ción social de la propiedad (vulneración del art. 25.1 CE). La sentencia cuenta con votos particulares de cinco magistrados, que abogaban por que el alcance de la inconstitucionalidad fuera aún mayor. También en materia de vivienda recae la STC 130/2024, de 22 de octubre, recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del gobierno estatal contra el art. 12 de la mencionada Ley 1/2022, cuyo objeto declaró extinguido el TC al haber quedado ya resuelto en la previa STC 120/2024.

Por su parte, la STC 143/2024, de 20 de noviembre, resolvió estimándola la impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) promovida por el Gobierno estatal contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2024 por el que se admitía a trámite una iniciativa legislativa popular denominada "Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña". El acuerdo en la Mesa, que salió adelante gracias a los votos a favor de Junts y CUP y la abstención de ERC, se adoptó pese al informe de los letrados del propio Parlamento que señalaba la inconstitucionalidad de la iniciativa y su carácter ajeno a las competencias de la Comunidad Autónoma. El TC señala en su sentencia que el acuerdo es idóneo para ser impugnado por la vía del Título V LOTC y que la Mesa estaba obligada a inadmitir una iniciativa que perseguía la adopción de medidas contrarias al principio de unidad del art. 2 CE y que pretendía operar al margen del procedimiento de reforma constitucional del art. 168 CE, único apto para introducir cambios en aquél y en el art. 1.2 CE, que establece quién es el titular de la soberanía. Por otra parte, añade el TC, si la Constitución ha excluido a la iniciativa legislativa popular de la posibilidad de instar la reforma constitucional, dicha exclusión se extiende también a la vía indirecta (es decir, que una ILP instara por ejemplo a los grupos parlamentarios a que ejerzan la iniciativa de reforma) y era claro por otra parte que la iniciativa presentada excedía totalmente del ámbito de actuación de una ley autonómica. La ILP incurría, pues, en "contradicción evidente y palmaria con la Constitución" y el TC concluye que la Mesa, como se señaló al inicio, estaba obligada a inadmitirla (FJ 3d). Debe añadirse por último que diputados del PSC y de Ciudadanos interpusieron por su parte sendos recursos de amparo por entender que la admisión de la citada ILP vulneraba sus derechos del art. 23 CE, afectados a su juicio por la admisión a trámite de una iniciativa palmariamente inconstitucional. El TC, en sus SSTC 154/2024, de 16 de diciembre, y 156/2024, de igual fecha, estimó los recursos sobre la base de lo ya decidido en la 143/2024.

Debe dejarse constancia por último de que la STC 140/2024, de 6 de noviembre, resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del TSJ de Cataluña, en relación con el art. 48, apartados 4, 5 y 6, del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) en conexión con el art. 177 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre). De ese conjunto normativo se derivaba que en los permisos por nacimiento y cuidado de menor las madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, no podían solicitar ampliar su permiso por nacimiento disfrutando del permiso que hubiera correspondido al otro progenitor de haber existido. El TC concluyó que era inconstitucional, por discriminatoria, la omisión en la

regulación legal de dicha posibilidad, señaló que era obligación del legislador "llevar a cabo, a partir de esta sentencia, las modificaciones pertinentes para reparar la vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 39 CE" (FJ 7) y que mientras esto no sucediera debería concederse a las madres que se encontraran en el caso descrito la ampliación del permiso.

3.3. Recursos y conflictos planteados y pendientes y acuerdos al amparo del art. 33.2 LOTC

En relación con los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad planteados durante 2024 por parte de la Generalitat contra normas estatales o por parte del Estado (o de otros legitimados) contra normas catalanas, y que todavía no hayan sido resueltos por el TC, deben reseñarse dos casos de interés.

En primer lugar, en febrero el TC admitió a trámite el recurso del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra el Decreto-ley 3/2023 de la Generalitat de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. El PP considera que la norma afecta al contenido esencial del derecho de propiedad e invade competencias estatales, al tiempo que, afirma, no cumple con el presupuesto de hecho de la extraordinaria y urgente necesidad. Debe añadirse que el Decreto-ley había sido además criticado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia por la fijación de topes máximos al precio del alquiler de viviendas turísticas porque, a juicio de la Comisión, no se tendrían suficientemente en cuenta las características de las localidades afectadas.

En segundo lugar, en abril el TC admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad que un mes antes el gobierno de la Generalitat –entonces en manos de ERC– había presentado contra la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, del derecho a la vivienda. Cabe recordar que en su momento ERC había apoyado en las Cortes la ley, pero un posterior dictamen del Consell de Garanties Estatutàries solicitado por el gobierno autonómico (Dictamen 1/2024, de 16 de febrero) señaló la existencia, a juicio de la mayoría de los integrantes del órgano, de diversas causas de inconstitucionalidad en la misma, lo que llevó al mencionado gobierno a interponer el recurso (tras no llegarse a un acuerdo en la negociación al amparo del art. 33.2 LOTC). El recurso se suma así a otros ya planteados en 2023 contra la citada ley, entre otros por el Parlamento catalán, en torno a los que ya han comenzado a recaer las primeras sentencias.

En lo relativo a negociaciones entre los gobiernos estatal y autonómico al amparo del art. 33.2 LOTC durante 2024, cabe señalar dos. En primer lugar, en dicho año se culminó una negociación llevada a cabo en 2023 en torno a la Ley catalana 9/2023, de 19 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña. El acuerdo, adoptado el 21 de febrero y publicado en el DOGC y en el BOE el 4 de abril, llevó a pactar la interpretación que debe darse a los arts. 1 y 2 y a los anexos 1 i 2 de la ley.

En segundo lugar, debe señalarse también el caso del Decreto-ley catalán 5/2024, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de apoyo al sector agrario

afectado gravemente por la situación de sequía y se adoptan otras medidas urgentes de carácter económico y administrativo. La negociación culminó con un acuerdo entre las partes el 5 de diciembre, publicado en el DOGC y en el BOE de 24 de enero de 2025, por el que ambas partes acordaron el modo como debe interpretarse la disposición final 2ª del Decreto-ley, que modifica el art. 52.2 de la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña, y acordaron también que el gobierno catalán promovería la reforma de dicho art. 55.2 (con el texto acordado por ambas partes) para evitar cualquier duda interpretativa que pudiera suscitar el mismo.

4. Actuaciones y resoluciones judiciales vinculadas al *procés* y a la ley de amnistía

4.1. SSTC vinculadas al procés

En relación con el *procés* y el acceso a funciones públicas representativas cabe reseñar en relación con Oriol Junqueres las SSTC 31/2024, de 28 de febrero, y 45/2024, de 12 de marzo (amparos por la denegación de la posibilidad de emplear medios distintos a la comparecencia personal ante la JEC para acatar la Constitución y por denegación de expedición de credenciales: el amparo es desestimado por pérdida de objeto del recurso al haber sido el recurrente reconocido finalmente como parlamentario por el Parlamento Europeo), la 50/2024, de 8 de abril (amparo por su exclusión de las listas de ERC al Congreso en las elecciones del 10 de noviembre de 2019: el TC lo desestima por estar fundada dicha exclusión en la inelegibilidad del recurrente derivada de la pena de prisión recibida por este en sentencia firme), y la 66/2024, de 23 de abril (amparo frente a diversos acuerdos de la JEC y resoluciones judiciales relativas a la pérdida del escaño en el Parlamento Europeo del recurrente y su sustitución por el siguiente candidato de la lista; el TC lo desestima por hallarse correctamente fundadas las resoluciones impugnadas, no existir obligación de presentar cuestión prejudicial al no tener duda el órgano juzgador y no haberse discriminado al recurrente al no existir términos de comparación aplicables). En relación con Joaquim Torra la STC 152/2024, de 16 de diciembre (amparo frente al acuerdo de la Junta Electoral Central que dejó sin efecto su credencial de diputado autonómico por incurrir en causa de inelegibilidad sobrevenida al haber sido condenado penalmente en sentencia no firme por el TSJC, contra los acuerdos de la Junta Electoral Provincial de Barcelona que aplicaban el anterior acuerdo, y contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso del TS que desestimó el recurso interpuesto por Torra contra los mencionados acuerdos. El TC desestima el amparo por no considerar existentes ni las vulneraciones de derechos alegadas por aquél ni la presunta falta de imparcialidad que aquél afirmaba existente en algunos miembros de la JEC). Previamente, en relación con Joaquim Torra, en su STC 62/2024, de 10 de abril, el TC había declarado la extinción del objeto del recurso de amparo presentado por aquel frente al auto de la sección 4ª de la Sala de lo Contencioso del TS que había denegado la suspensión cautelar que, en el marco del proceso que se seguía ante el TS, había solicitado el recurrente, y contra el auto posterior que desestimó el recurso de repo-

sición frente a dicha denegación. La extinción del objeto se debe a que, dado que la condena devino después firme por STS, con ello la causa de inelegibilidad deriva de modo directo e inmediato de esta, y hace por ello inútil toda pretensión cautelar frente a actos anteriores como los mencionados autos. Respecto de Clara Ponsatí, la STC 64/2024, de 10 de abril, resuelve un amparo con el mismo objeto que uno de los de Oriol Junqueras (la no expedición de la credencial de diputada al Parlamento Europeo por no haber acudido personalmente a la JEC a acatar la Constitución: su reconocimiento posterior como diputada por parte de dicho parlamento hizo perder su objeto al recurso).

Indirectamente relacionadas con el *procés* (o con consecuencias del mismo) encontramos la STC 86/2024, de 3 de junio, que resuelve un recurso de amparo presentado por diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Parlamento de Cataluña por vulneración de su derecho a la representación política, por la decisión de la mesa del órgano de 19 de abril de 2023 de aceptar la habilitación del procedimiento de votación telemática del diputado Lluís Puig hasta el final de ese periodo de sesiones, estableciendo para ello una regulación transitoria del voto telemático hasta que se pudiera proceder a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña (reforma que, como se vio anteriormente, se ha llevado a cabo finalmente). El TC otorga el amparo por considerar que se ha exceptuado el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto sin que se dé una circunstancia constitucionalmente válida para ello, pues no lo es la de quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la justicia (FJ 3). En el mismo sentido las SSTC 109/2024, de 9 de septiembre, y 110/2024, de igual fecha.

También con relación indirecta con el *procés* hallamos la STC 121/2024, de 9 de octubre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad de diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso contra el Decreto-ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña, fondo orientado a hacer frente a obligaciones no cubiertas por pólizas de seguros que afecten en su patrimonio a las personas aludidas por la norma en el ejercicio de su cargo. La norma es declarada inconstitucional por falta de concurrencia del presupuesto habilitante (art. 86.1 CE). Idéntico objeto tiene la STC 127/2024, de 22 de octubre (en este caso el recurso era de diputados del PP).

4.2. Litigiosidad en la jurisdicción ordinaria derivada de las actuaciones del procés e impulso de investigaciones ligadas a éste

En el plano preprocesal se han iniciado o han continuado diversas investigaciones vinculadas a la etapa del *procès*: cabe destacar la investigación iniciada por la Fiscalía del TSJC para determinar si el ministro del Interior Jorge Fernández Díaz o su equipo ordenaron investigar en 2012 al entonces fiscal-jefe de Cataluña, Martín Rodríguez-Sol, así como otra investigación iniciada por dicha fiscalía a raíz de una denuncia presentada por el mayor de los Mossos Josep Lluís Trapero, a fin de determinar si el excomisario José Manuel Villarejo y otros mandos policiales llevaron a cabo maniobras para involucrar falsamente en operaciones de narcotráfico al citado mayor de los Mossos.

Dentro ya de los procedimientos judiciales seguidos ante la jurisdicción ordinaria, el 22 de febrero la teniente fiscal ante el TS, siguiendo las pautas marcadas por el Fiscal General del Estado, emitió informe definitivo solicitando el archivo, en relación con el expresidente Puigdemont, del sumario instruido por el juez García Castellón en la AN sobre Tsunami Democràtic, en que se vinculaba a Puigdemont con su impulso y liderazgo, se le atribuía a dicha organización un delito de terrorismo y se afirmaba la existencia de indicios contra Puigdemont en relación con dicho delito. El TS no acogió la tesis de la fiscalía y ordenó abrir juicio en marzo pero, de todos modos, dicho juicio no llegaría a nada: un error en 2021 del juez García Castellón al decretar fuera de plazo la prórroga de las actuaciones el 30 de julio de dicho año hizo que el 7 de julio de 2024 la Sala de lo Penal de la AN declarara nulas las diligencias acordadas por García Castellón desde la citada fecha de tres años antes, de modo que solo podrían usarse los resultados de las investigaciones anteriores a esa fecha, que eran poco relevantes. Ello llevó a García Castellón a archivar el mismo día el procedimiento respecto de las personas investigadas en la Audiencia, y a que la magistrada instructora de la causa en el TS declarara acto seguido el 8 de julio el archivo y sobreseimiento provisional para los encausados ante dicho tribunal.

Por otra parte, el 21 de junio de 2024 el juez Joaquín Aguirre, que instruía en el juzgado de instrucción núm. 21 de Barcelona la causa por el caso Voloh, abrió una nueva pieza separada de esta para declarar investigados al expresidente Puigdemont y a otras 12 personas por un presunto delito de traición (excluido de la amnistía por el art. 2 de la ley) y por otro de malversación de caudales públicos, como consecuencia de los contactos que les acusaba de haber mantenido con enviados del gobierno ruso poco antes de la declaración de independencia de 2017. La causa judicial, que se remontaba a 2018, había avanzado de manera lenta, intermitente y desordenada y ya fue objeto el 4 de junio de 2024 de una advertencia hacia el juez por parte de la Audiencia Provincial de Barcelona, que declaró injustificada la prórroga que el juez había dictado en agosto de 2023 y ordenó a aquel dar la instrucción por acabada y decidir si solicitaba la apertura de juicio o archivaba el caso, al tiempo que anulaba la Audiencia las diligencias dictadas por el juez a partir de agosto de 2023. Ello, sin embargo, no impidió al juez intentar seguir con el caso abriendo unas semanas después la mencionada pieza separada mediante un auto de contenido heterogéneo e inclasificable, hasta que la propia Audiencia ordenó el 17 de diciembre de 2024 el archivo de la misma con una expresiva crítica a las "imaginativas soluciones alternativas" que el juez habría ido ideando para mantener viva la causa y que la Audiencia considera que constituyen un "fraude de ley" y una "irregular maniobra procesal", llegando aquella a tener que recordar al juez que las resoluciones de la Audiencia son "de obligado cumplimiento para el instructor".

Asimismo, es relevante también referirse a la causa abierta en un juzgado barcelonés por las escuchas telefónicas del CNI al expresidente Aragonès, practicadas por considerar el CNI que éste estaría involucrado en la coordinación de los CDR.

Por último, por su relación siquiera sea indirecta con el *procés*, debe reseñarse que el 26 de septiembre el TJUE dictó sentencia (asunto C-600/22P, Sala Cuarta) por la que desestimaba el recurso interpuesto por Carles Puigdemont y Antoni Comin con-

tra la sentencia del TJUE que había declarado que el presidente del Parlamento Europeo no podía apartarse de la lista de diputados electos que la Junta Electoral Central hubiera proclamado, dando así la razón al entonces presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, en su decisión de no reconocer como eurodiputados a los dos recurrentes por cuanto no aparecían en la lista de la JEC (dado que no habían acudido a ella presencialmente a acatar la Constitución). La sentencia tendrá efectos prácticos sobre Comin, que en julio de 2024 fue elegido eurodiputado pero no había podido acceder a dicha condición dado que la Eurocámara estaba a la espera de conocer el sentido de esta sentencia para aplicar a este otro caso las líneas que la misma estableciera.

4.3. La aplicación de la ley de amnistía

La aplicación de la ley de amnistía ha resultado accidentada en la Fiscalía y especialmente en los tribunales. En relación con aquélla, el Fiscal General del Estado solicitó en junio a las fiscalías del TS, la AN y el TSJC información sobre las causas pendientes que podrían verse afectadas por la nueva ley. Con dichos datos estimó que 486 personas se podrían beneficiar de la amnistía, y que a consecuencia de ello se extinguirían 82 causas penales pendientes; el Fiscal General dio órdenes a todos los fiscales actuantes en dichas causas de defender la aplicación de la amnistía, y solicitar el archivo de las causas y el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieran adoptado. Tales órdenes fueron objetadas por los cuatro fiscales del juicio del 1-O, que entendían que no todos los delitos eran amnistiables, lo que llevó al Fiscal General, previo debate en la Junta de Fiscales, a apartar de la causa a los fiscales mencionados y a designar en sustitución a otros dos fiscales destinados ante el TS.

En relación con la aplicación de la ley por parte de los jueces competentes, la misma ha arrojado resultados dispares. Las resoluciones más relevantes, y desde luego polémicas, han procedido del TS. La Sala de lo Penal del mismo rechazó en un auto de 1 de julio amnistiar el delito de malversación a los condenados por dicha Sala en el juicio del 1-O. La Sala hace una interpretación extensiva del concepto de enriquecimiento personal para concluir que éste se dio en los condenados porque estos, aunque no se apoderaron de fondos para sí mismos, aprovecharon la indebida aplicación de fondos públicos para no tener que afrontar ellos de su peculio los gastos. Ese "ahorro" para ellos sería lo que generaría el enriquecimiento personal, lo que excluiría la posibilidad de amnistiar (que el TS ve factible solo en el caso de quienes, a diferencia de los condenados por la Sala en 2019, "sin tener disponibilidad de los fondos, participar[a]n en la ejecución y materialización del gasto"). También señala la Sala que se dio un grave peligro de afectar intereses financieros de la UE, pues "no es difícil aventurar que la ruptura de la integridad territorial de Europa –esa desconexión existió, aunque durara solo unos pocos segundos– encerró un grave peligro" para tales intereses. Debe señalarse no obstante el contraste que se observa en el hecho de que en su sentencia de 2019 el TS había calificado la declaración de independencia como una "mera ensoñación" mientras que ahora la da por real, aunque por pocos segundos. El TS sí que considera *a priori* amnistiable el delito de desobediencia, al tiempo que manifiesta dudas sobre la constitucionalidad de la ley, por lo que

anunció asimismo la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. El auto del TS contiene un voto particular de la magistrada Ana Ferrer, que considera la interpretación del enriquecimiento personal "artificiosa, contraria a la lógica e incongruente" con la sentencia de 2019, que nada había dicho sobre un posible enriquecimiento personal. Por otra parte, en la misma línea argumentativa que la Sala Penal se expresa el auto del juez instructor Pablo Llarena respecto de las personas que se hallan fugadas y no fueron objeto de juicio en 2019.

Por su parte la Sala de lo Civil y Penal del TSJC, en una decisión posterior al mencionado auto del TS, decidió el 30 de julio suspender la aplicación de la amnistía a los delitos de desobediencia, prevaricación, malversación y revelación de secretos respecto de los procesados Josep Maria Jové y Josep Lluis Salvadó, y al delito de desobediencia grave a autoridad judicial respecto de Natàlia Garriga, al haber decidido elevar una cuestión de inconstitucionalidad al TC y una prejudicial al TJUE en torno a la ley. Lo propio ha hecho la Audiencia Nacional en relación con la causa que se sigue contra doce miembros de los denominados Comités de Defensa de la República (CDR) procesados por terrorismo.

Entre los tribunales que han aplicado la amnistía, sin ánimo exhaustivo, podemos señalar que el propio TSJC la había aplicado antes en diversas causas judiciales, siendo significativo que el 25 de junio la Sección de Apelación Penal de la Sala Civil y Penal del TSJ la aplicara al exconsejero Miquel Buch y a un escolta del expresidente Puigdemont, que habían sido condenados por malversación, delito que el TSJC consideró en esa ocasión amnistiable por no concurrir en ellos enriquecimiento personal. También aplicó la amnistía el TSJC a otras personas que habían sido condenadas por delitos de atentado contra la autoridad o delitos leves de lesiones. Contrasta esto con la decisión posterior antes referida del propio órgano tras conocerse el auto del TS. Por su parte, la Audiencia Provincial de Barcelona ha aplicado la amnistía a Josep Lluís Alay, encausado por delitos de prevaricación y malversación por un viaje que hizo a Nueva Caledonia en 2018, o a dos extenientes de alcalde del PSC en Pineda de Mar (Barcelona) que habían sido condenados a un año de cárcel por coacciones a los responsables de un hotel a fin de que expulsaran a 500 agentes de la Policía Nacional que estaban alojados en él en la etapa del 1-O. Otros órganos judiciales han hecho lo propio, por ejemplo en el caso del juzgado de lo penal núm. 2 de Girona, que la aplicó a cuatro procesados por el corte de las vías del AVE en dicha localidad durante los actos de protesta en el primer aniversario del 1-0, y el juzgado de instrucción núm. 1 de Barcelona, que la aplicó al exsecretario general de Deportes, que había sido encausado por desviar fondos de subvenciones para financiar actividades preparatorias del 1-O; en este caso la magistrada se aparta de manera clara del concepto extensivo de enriquecimiento personal que había sostenido el TS.

Fuera ya del Poder Judicial, en lo relativo al Tribunal de Cuentas la consejera encargada de enjuiciar las responsabilidades contables derivadas de la organización del "referéndum" del 1-O, ha elevado al TJUE una cuestión prejudicial con ocho dudas en torno a la ley de amnistía, suspendiendo con ello el procedimiento y la posible aplicación de dicha medida de gracia, que deberá esperar a la respuesta del citado órgano judicial. La consejera considera que la aplicación de la amnistía al caso podría

afectar a la protección de los intereses financieros de la UE y a la prevención del fraude y la corrupción en el ámbito de la UE.

5. Situación económica

La *Nota de Conjuntura Econòmica* que trimestralmente publica el Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat nos permite identificar algunas de las claves de la evolución económica del año. En su edición de febrero de 2025 (núm. 129), que recoge datos completos del año previo, el Departamento señala que en el cuarto trimestre de 2024 el PIB catalán alcanzó un crecimiento interanual del 3,9%, crecimiento muy significativo que lleva a cuatro años el tiempo que hace que dicho PIB crece en la región por encima del de la zona euro. El crecimiento del conjunto de 2024 ha sido del 3,6%, (3,2 en el conjunto de España y 0,7% en la zona euro); aquel 3,6% es apreciablemente superior al 2,6% de 2023. El empuje del PIB se explica sobre todo por el sector servicios (dentro del cual destacan los servicios tecnológicos, a las empresas y el turismo y hostelería) y el de la construcción, mientras que el industrial rebaja su crecimiento.

Por otra parte, las buenas cifras de inflación y el crecimiento salarial (aunque inferior al de 2023) estimulan el consumo interior, mientras que las exportaciones no crecen en lo relativo a las que tienen como destino el ámbito UE pero sí las dirigidas hacia otros mercados como el de EEUU o el Reino Unido. En lo relativo al peso del PIB catalán en el conjunto del PIB español, los datos publicados por el INE en diciembre muestran que se mantiene estable: supuso un peso del 18,73% en 2021, del 18,83% en 2022 y del 18,81% en 2023, último año analizado por el INE. El PIB per cápita de Catalunya fue en 2023 de 35.325 euros, un 14,07% por encima del de la media española: en 2019 había llegado a ser un 17,56% superior, pero desde entonces la cifra se ha ido atenuando (fuente: INE).

En el mercado de trabajo, según datos de los ministerios de Trabajo y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en Cataluña se alcanzaron en 2024 las 3.790.824 afiliaciones a la Seguridad Social, 81.016 más que en 2023. Con estos datos, Cataluña es la tercera autonomía que más empleo generó, tras la Comunidad de Madrid (114.779 nuevas altas) y Andalucía (93.770); el crecimiento en Cataluña afecta a todos los sectores excepto el agrario. La temporalidad en el empleo al terminar 2024 cayó al 11,3%. En los convenios colectivos firmados en 2024 se pactó un aumento salarial medio del 2,91%, ligeramente superior a la inflación anual, del 2,8% (fuentes: Idescat y *Nota de Conjuntura Econòmica*).

Por su parte, la tasa de paro se situó en Cataluña a final de año en el 7,9%, la más baja desde 2008 (la tasa en el conjunto de España es del 10.6%; tanto esta como la específica de Cataluña son superiores a la de la zona euro, que es del 6.2%); en concreto, el año cerró con 335.195 personas paradas en Cataluña (192.654 de las cuales son mujeres y 142.541 hombres), 8.186 personas menos que al cierre de 2023 (fuentes: Idescat y *Nota de Conjuntura Econòmica*).

En otro orden de cosas, los ingresos no financieros de la Generalitat alcanzaron en 2024 un crecimiento anual del 14.9%, gracias a ingresos procedentes del modelo de financiación (liquidación del 2022 y adelantos) y al aumento en la recaudación de tributos, especialmente los ligados al sector inmobiliario. En cuanto a gastos, las obligaciones no financieras aumentaron hasta noviembre un 9,9% (fuente: *Nota de Conjuntura Econòmica*).

Durante 2024, asimismo, se han conocido datos sobre la ejecución por parte del Estado de sus inversiones presupuestadas en Cataluña. Son datos que alcanzan a 2022, pero que en cualquier caso permiten ver cómo sigue evolucionando esta ejecución, aquejada tradicionalmente de un bajo nivel sobre lo inicialmente presupuestado, que los datos muestran que continúa. Así, en 2022 el Estado gastó en Cataluña el 43% de lo que tenía presupuestado gastar en esta comunidad. Superó el 36% de 2021, año en que la cifra tocó fondo, pero aún estuvo por debajo del 73% de 2020, el 62% de 2029, el 58% de 2028 o el 81% de 2017, cifras todas ellas mejores que la de 2022, pero aún así debe observarse que por debajo (o muy por debajo, según los años) del 100%. Volviendo a 2022, si desglosamos el grado de ejecución realizada a su vez por las principales empresas estatales, los datos no son en general muy halagüeños: Adif (20,9%), Adif-AV (37,6%), Renfe (70,1%), Puertos (37,3%), Enaire (64,9%) y el conjunto de las restantes un 33,8% (fuente: Ministerio de Hacienda / Intervención General de la Administración del Estado).

También en marzo se publicaron por parte del Ministerio de Hacienda, en cumplimiento de los pactos PSOE-Junts para la convalidación de los Decretos-leyes anticrisis y ómnibus, datos de la inversión de las empresas públicas y de la Administración General del Estado en las diversas CCAA, correspondientes a 2021. Son datos que debieran servir, junto con otros aún pendientes de publicación, para poder calcular en el futuro las balanzas fiscales.

Finalmente, la Cambra de Contractistes d'Obres de Catalunya (COOC) hace el seguimiento trimestral del grado de licitación (no de ejecución) de obras públicas en Cataluña y, según datos de su último informe de 2024, la licitación de obras públicas creció en Cataluña en 2024 un 3,4% en comparación con el año previo, alcanzando los 3.443 millones de euros. Desglosando el dato por administraciones, el informe de COOC señala que la licitación local creció un 15,4%, la de la Generalitat descendió un 13,2% y la del Estado cayó un 5,4%. La cámara apunta que la ejecución de los fondos *Next Generation* se ha trasladado al ámbito local y esto, unido a los cambios de gobiernos en los planos estatal y autonómico, explica el empuje de la licitación local y el retroceso de las otras. En lo relativo a la licitación de servicios, la Cambra señala que a final del tercer trimestre alcanzó los 1909,9 millones de euros, lo que supone un aumento del 36% frente al periodo enero-septiembre de 2023. Han sido las administraciones locales las que han copado buena parte de esta licitación (un 82,3%, frente al 6,8% de la autonómica y el 9,7% de la central).

6. Valoración final

En enero de 2025 el *Institut de Ciències Polítiques i Socials* (ICPS) de la UAB publicó su sondeo de opinión correspondiente a 2024 sobre, entre otras cuestiones, la percepción de la ciudadanía en Cataluña acerca de la relación entre Cataluña y el resto del Estado y en torno a la ubicación del electorado dentro del eje independentismo-no independentismo. En cuanto a si Cataluña debería ser independiente o seguir en España, un 36,7% de los encuestados optaba por la independencia y un 56,7% por la opción de seguir (el resto no sabe o no contesta). Datos que profundizan en una tendencia ya observada en 2023 (39,5%-52,5%), 2022 (39,0%-53,2%) o 2021 (39,4%-52,9%), y que contrastan por ejemplo con los de 2018 (46,1%-46,2%). No muy distintos son los datos que arroja el *Baròmetre d'Opinió Política* del *Centre d'Estudis d'Opinió* de la Generalitat en su edición de noviembre de 2024: un 40% de catalanes defiende la independencia y un 54% la rechaza; es la diferencia más grande entre ambas opciones que se ha dado en las encuestas realizadas por el *Centre* desde 2015 hasta ahora.

Son datos coherentes con los resultados electorales de 2024 en Cataluña, como se ha visto. Tras los convulsos años del *procés*, una suerte de viaje a ninguna parte cuyo resultado solo se ha traducido en juicios, condenas y amnistías, una parte mayoritaria de la ciudadanía antepone la gestión de los problemas del día a día a la puesta en marcha de inciertas rupturas cuyo encaje en un marco como el de la UE no resulta imaginable. El actual gobierno autonómico ha tomado nota de ello y ha puesto la gestión en el centro de sus prioridades (expresadas en el plan de gobierno para la legislatura que aprobó el 23 de diciembre, y que sitúa sus ejes principales en vivienda, transporte público, reindustrialización, medio ambiente, salud, educación, reforma de la administración, seguridad e igualdad), y ha fijado la cooperación con el Estado y el resto de las comunidades como un presupuesto imprescindible de la acción de gobierno. Los próximos meses comenzarán a definir de manera más clara los resultados que esta estrategia, que ciertamente contrasta con las mantenidas en Cataluña en el anterior decenio, esté llamada a obtener.

M.ª Josefa Ridaura Martínez
Universitat de València

1. Actividad político-institucional

2024 ha sido un año especialmente difícil en la Comunidad Valenciana, marcado por las emergencias y los cambios de gobierno. Dos cambios de gobierno y una catástrofe de una magnitud extrema, comenzando, además, con un devastador incendio, que marcó los primeros pasos de la legislación de urgencia, con el objeto de adoptar medidas tributarias urgentes destinadas a compensar los efectos negativos producidos a las personas afectadas.

En el mes de julio se produjo un vuelco en el Consell como consecuencia de la decisión unilateral de Vox –que había sustentado inicialmente la formación de Gobierno– de romper el pacto alcanzado al inicio de la Legislatura, retirándose del mismo. Primer cambio gubernamental. Y terminó con una demoledora DANA que asoló más de 80 municipios, causó 224 muertos (y tres desaparecidos) y convulsionó toda la actividad política y normativa, con graves repercusiones materiales, económicas, sociales y judiciales. Evidenciándose, además, sustanciales disputas competenciales entre los distintos niveles gubernamentales y una confrontación sin parangón en la atribución de las responsabilidades. Gravedad que condujo a una nueva reestructuración del Consell. Segundo cambio gubernamental.

La catástrofe abocó, además, a cancelar todas las previsiones presupuestarias planteadas en el proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad que se había presentado en Corts unos días antes, obligando a proyectar unos nuevos presupuestos que hicieran frente a los efectos devastadores de la DANA. Prórroga presupuestaria que solo se había producido en dos ocasiones en la Comunidad Valenciana durante la segunda legislatura: la primera en 1987 y la segunda en 1989. En ambas ocasiones por falta de apoyos parlamentarios, ante unas Cortes muy fragmentadas. Y en 2024, el Consell se vio ante la tesitura de retrasar su presentación, aprobando un decreto regulador de los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos de la Generalitat de 2024, al entender que la DANA modificó de forma radical los objetivos y prioridades inmediatas de la Generalitat, que le obligaban a centrarse en la postemergencia.

1.1. Resultados electorales

En las elecciones europeas celebradas el 9 de junio de 2024 el PP se situó como la fuerza política más votada, seguida del PSPV. Algunos datos muy significativos: la entrada con fuerza de la agrupación de electores Se acabó la fiesta (Alvise Pérez) y

la disipación de Ciudadanos. Vox aparece como tercera fuerza política, con un incremento de cuatro puntos, seguido de Compromís-Sumar, que consiguió en estas elecciones más de un punto menos de lo que consiguió Compromís en solitario hace cinco años, ya que Podemos no se unió a esta unión y quedó sin representación.

Los resultados confirieron 4 eurodiputados valencianos (González Pons, Leire Pajín, Sandra Gómez y Vicent Marzá). Ciertamente, en esta ocasión se produjo una participación significativamente menor que la registrada en los comicios de 2019, ya que entonces coincidió con las municipales, lo que favoreció una mayor afluencia a las urnas.

FICHA DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

ELECCIONES EUROPEAS 2024

	Resultados 2024	*Variación 2024-2019*
Participación	52,04	*-10,46*
Abstención	47,96	*+10,46*
	% s/votantes	
PP	35,85	*+13,27*
PSPV	31,46	*-1,51*
Vox	11,51	*+4,28*
Compromís-Sumar	7,66	
Agrupación se acabó la fiesta	5,77	*+5,77*
Podemos	3,02	
PACMA	0,79	*+0,69*
Cs	0,76	*-13,5*
ERPV-AR	0,43	*-0,11*
FO	0,40	*+0,40*

1.2. Cambios en la configuración del Consell

(a) El 13 de julio de 2023 Carlos Mazón fue investido como presidente de la Generalitat con el apoyo de Vox, ya que los resultados electorales le dejaban a 10 escaños de la mayoría absoluta de modo que no podía gobernar en solitario. En consecuencia, se conformó un nuevo Gobierno valenciano que estaba integrado por diez personas: siete nombradas por el PP y tres por Vox: esta última formación se ocupó de una vicepresidencia con las competencias de Cultura, la Consellería de Justicia e Interior, y la de Agricultura, además de la presidencia de la Cámara.

Sin embargo, el primer cambio se produjo apenas un año después, tras el anuncio del líder nacional de Vox[1] de romper los pactos que habían conducido a conformar gobiernos con el PP en cinco CCAA. Excepto la presidencia de les Corts que permaneció en Vox, ya que su presidenta no dimitió alegando el carácter institucional de su cargo, el vicepresidente de Vox y los otros dos consejeros fueron cesados antes de que pudieran presentar su dimisión. Ello condujo al President a remodelar su gobierno reduciendo las consejerías de 10 a 9:

> La nueva Consellería de Agricultura y Agua recayó en Miguel Barrachina (que era portavoz parlamentario hasta ese momento). La Consejería de Justicia e Interior la asumió Salomé Pradas, dejando la de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, que pasó a ser desempeñada por Vicente Martínez Mus (hasta entonces director general de Costas). Se eliminó la Consellería de Cultura y Deportes, cuyas competencias se asumieron por Educación y a Presidencia. Y se pasó a una sola vicepresidenta ejercida por Susana Camarero (que era la segunda hasta ese momento), manteniendo las competencias de Servicios Sociales.

Esta ruptura abocó a un gobierno del PP en solitario y, por consiguiente, le dejó inmerso en la incertidumbre de las consecuencias de un gobierno en minoría parlamentaria, provocada por la inestabilidad de Vox, ya que no sólo dejó el gobierno antes de cumplirse apenas un año de su funcionamiento, sino que, además, aseguró que no garantizarían más que apoyos puntuales.

(b) El segundo cambio del Consell se produjo tras la DANA, provocando una importante remodelación centrada en la reconstrucción de los daños.

> El President focalizó las responsabilidades políticas en Salomé Pradas, que había asumido la Consellería pocos meses antes, y en Nuria Montes (Consellera de Innovación, Industria, Comercio y Turismo), por sus desafortunadas palabras dirigidas a los familiares de las víctimas a las puertas de la Morgue habilitada en Feria Valencia. La titularidad de esta segunda Consellería fue asumida por Marián Cano García, que había sido presidenta ejecutiva de la patronal del calzado en Valencia desde el año 2015. La de Justicia fue asumida por Nuria Martínez.
>
> La más notoria fue la que creaba una nueva Vicepresidencia segunda para la Recuperación Económica y Social, que permitió la entrada en el Consell del teniente general Francisco José Gan Pampols, encargado de enlazar y apoyar técnicamente a las Consellerías implicadas en la reconstrucción. La vicepresidenta susana Camarero asumió la portavocía del Consell manteniéndose en Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda. Y la creación de una nueva Conselleria de Emergencias e Interior que pasó a desempeñar Juan Carlos Valderrama Zurián.

La reestructuración condujo a cambios en diversas Consellerías: dos subdirecciones en la Conselleria de Industria, Comercio y Turismo, así como a Sanidad, Hacienda, Agricultura o Medio Ambiente.

---

1. Las razones alegadas por Santiago Abascal se centraron en la responsabilidad de Alberto Núñez Feijó en relación con la negociación con el Gobierno central sobre los menores inmigrantes.

La Dana generó, también, la reacción de los grupos parlamentarios de la oposición, solicitando la creación de una Comisión de Investigación en Corts, rechazándose la solicitada por el GP Compromís sobre la gestión de la misma, y aprobándose la planteada por el GP Vox sobre las causas de las inundaciones y las consecuencias de la gestión de la gota fría en materia territorial, de seguridad, urbanística e hídricas, así como las posibles actuaciones para reducir la vulnerabilidad social y económica en el territorio.

Además, se planteó una posible moción de censura por parte del Grupo Parlamentario Compromis frente presidente por la gestión de la Dana. Debido a que el Reglamento de la Cámara requiere un mínimo de 20 diputados para su formalización y este grupo parlamentario no contaba con un número suficiente para presentarla en solitario, ofreció sus 15 diputados al PSPV. Sin embargo, Diana Morant, compartiendo las razones alegadas por Baldoví, no apoyó esta propuesta, optando por la destitución de Mazón y la constitución de un "Consell técnico" para la reconstrucción.

1.3. Renovación órganos estatutarios

Frente a las pendientes renovaciones de órganos estatutarios, que siguen varadas como la Sindicatura de Cuentas o el Consejo Jurídico Consultivo que tienen sus mandatos caducados y respecto de cuya renovación sigue sin haber acuerdo, dos reformas legislativas impulsadas por el Consell permitieron la renovación encallada de dos órganos estatutarios. La primera fue la del responsable de la Agencia Antifraude. La ley exigía para la designación mayorías reforzadas en las dos vueltas, y la propuesta de reforma –que, en definitiva, venía a seguir el modelo de las demás CCAA– rebajó dicha exigencia a mayoría absoluta en segunda vuelta, permitiendo, así, la designación de Eduardo Beut, apoyado por PP y Vox.

La segunda se produjo tras la aprobación de la reforma de la Ley de radio televisión, permitiendo la renovación del Consejo de Administración de la cadena, con el apoyo del PP y Vox. Renovación que daba paso a la del nuevo director de la cadena. En este proceso, PSPV y Compromís (que habían aprobado la anterior Ley de creación de *A punt*) decidieron no registrar ningún candidato, de modo que quedaron fuera de la renovación. Como en el caso anterior, también la reforma de la ley permitió que en segunda vuelta se requiriera la mayoría absoluta y no la reforzada. En consecuencia, tras no alcanzar la mayoría de tres quintos necesarios (60) en primera vuelta, se aprobó por mayoría absoluta la renovación de dicho Consejo de la Televisión Pública Valenciana.

Institucionalmente se produjo una drástica supresión de seis entidades públicas: la Agencia Valenciana de la Energía; la Agencia para la Digitalización y la Ciberseguridad; la Agencia Valenciana de Información y Control Alimentarios; la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular; la Agencia Valenciana de Cambio Climático; y la Escuela Valenciana de Administración Pública.

Se reformó el art. 130 del Reglamento de les Corts, para proceder a un reajuste entre la Ley de iniciativa legislativa popular y el propio Reglamento de la Cámara, ya que había una contradicción entre ambos textos que había que subsanar. Adviértase que al

amparo de la Ley se habían presentado iniciativas populares por parte de otros ciudadanos de otras CCAA que habían generado tensiones importantes, por ejemplo, la formulada para la defensa del castellano o la que solicitaba la declaración de independencia.

Cabe destacar en este mismo año, el relevo en el principal partido de la oposición al retirarse Ximo Puig como consecuencia de la derrota electoral sufrida en las elecciones autonómicas de mayo de 2023, sucediéndole Diana Morant tras la celebración de un congreso extraordinario del partido.

En otro orden de consideraciones, pero también dentro del plano institucional, resalta la apuesta de la Consellería de Justicia por el Plan de Infraestructuras Judiciales de la Comunidad Valenciana, que establece dos líneas de actuación principales: la rehabilitación integral de edificios y la construcción de nuevas sedes judiciales.

2. Actividad normativa

La actividad normativa estuvo marcada por las emergencias, abocando a un importante número de Decretos-leyes (20), de los cuales seis tenían como finalidad hacer frente a los daños provocados por las inundaciones. Ningún Decreto Legislativo aprobado en 2024, ya que esta vía se ha convertido en muy residual.

2.1. Leyes

En el plano legislativo, sólo cinco leyes, pero de un calado importante, que venían a traducir en algunos casos las promesas electorales del PP, y en otros vinieron demandadas por el acuerdo de gobierno con Vox.

Ley 1/2024, de 21 de junio, por la que se regula la libertad educativa, garantiza la libertad educativa en cuanto a la elección de lengua, derogándose la Ley del Botanic 4/2018, de 21 de febrero, que apostaba por el modelo único de inmersión lingüística. La norma se aplica en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Valenciana que impartan enseñanzas no universitarias y deroga también diversos preceptos del Decreto 61/2017, de 12 de mayo (12.1, 18.2, 25 y 27.1), del Consell, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la Administración de la Generalitat. La nueva ley procede a la regulación de la educación plurilingüe en la que se diferencian los territorios de predominio lingüístico valenciano y castellano, el derecho de las familias a elegir la lengua base, en atención a las singularidades de cada zona, permitiendo a las familias la elección que permitirá en base a ella la planificación educativa correspondiente.

Ley 2/2024, de 27de junio, de la Corporación Audiovisual de la Comunidad Valenciana, que derogó la Ley del Botanic (Ley 6/2016, de 15 de julio, del Servicio Público de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat) que había recuperado el servicio del ente tras el cierre de Radiotelevisió Valenciana (RTVV) en 2013. Esta nueva ley del 24 de dirección del servicio de radiotelevisión valenciana plantea un nuevo modelo que sustituye al de la anterior *A Punt* y crea una nueva empresa pública denominada Corporació Audiovisual de la Comunidad Valenciana S.A.(CACVSA) subrogándose en posición jurídica de las anteriores CVMC y la SAMC. Tal y como se ha apuntado con anterioridad, la reforma de la ley

rebajando en segunda vuelta a mayoría absoluta (frente a la cualificada de tres quintos) permitió el nombramiento de los integrantes del Consejo de Administración, en sustitución del anterior consejo rector. De los 8 miembros integrantes del equipo, siete son elegidos por Corts y uno por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

Ley 3/2024, de 27 de junio, de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunidad Valenciana. La ley modifica entre otras cuestiones las mayorías para la elección de la dirección de la Agencia. De hecho, la previsión normativa valenciana constituía una anomalía si se contrataba con la ordenación de otras CCAA como, por ejemplo, Andalucía, Cataluña, Navarra o Baleares. La ley, entre otras cuestiones, clarifica la naturaleza jurídica de loa Agencia, definiendo su ámbito de actuación y determina el alcance de la protección a los denunciantes.

Ley 4/2024, de 26 de Julio, de modificación de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, y de la Ley 8/2016, extendiendo a los cargos públicos la aplicación del régimen de incompatibilidades previsto para los concejales, de forma que ningún cargo público pueda cobrar más de una retribución por el ejercicio de sus funciones, por lo que el ejercicio de los cargos públicos no electos debe ser en régimen de dedicación absoluta y exclusiva. La norma contiene, también, disposiciones relativas a la exigencia de transparencia en los perfiles de los altos cargos publicados.

Ley 5/2024, de 26 de Julio, de Concordia de la Comunidad Valenciana que deroga la Ley de Memoria Democrática de 2017, que se refería solo a las víctimas de la Guerra civil y del franquismo. La nueva Ley abarca desde 1931 hasta la actualidad, por tanto, comprende la Segunda República, la Guerra Civil, la dictadura y el terrorismo etarra e islámico. Además, crea la "Unidad de Concordia", que le permitirá elaborar un "Catálogo de vestigios". Respecto de estos últimos, cabe señalar que la Sentencia de 5 de diciembre de la sección cuarta del TSJCV entendió que las cruces franquistas "resignificadas" o sin texto no vulneran la ley de Memoria Histórica, tras recurrirse la resolución de la anterior Consellera de Calidad Democrática del 9 de diciembre de 2022 que recogía el acuerdo de la comisión técnica para la actualización del catálogo de vestigios de la Guerra Civil y la dictadura y la relación de elementos contrarios a la memoria democrática que debían ser retirados o eliminados. La nueva Ley del 24 no se aplica a los procesos de exhumación ya iniciados al amparo de la anterior ley.

Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa. Una de las leyes más potentes de aplicación a la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental, así como a los entes que integran la Administración local, requiriendo la simplificación administrativa en el ejercicio de sus competencias. Su resultado es trasposición de un Decreto-ley ómnibus que finalizó su tramitación parlamentaria como ley autonómica. De contenido amplio, son destacables las medidas relativas a la colaboración público-privada en materia de colaboración social, la eliminación de la huella digital en proyectos estratégicos, o las medias en materia de interior, sanidad, agricultura, ganadería, energía, comercio y turismo, entre otros. En consonancia con dicha norma, el Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat.

Ley 7/2024, del 30 de diciembre, de modificación de la Ley 2/2003, de 28 de enero, de consejos sociales de las universidades públicas valencianas, para su adaptación a la Ley orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario. Convirtiéndose en la primera Comunidad Autónoma que aprobó una ley sobre la composición y funcionamiento de los consejos sociales, aunque de modo limitado.

Y, finalmente, de notable contenido social, la Ley 8/2024, del 30 de diciembre, de accesibilidad universal de la Comunidad Valenciana, (denominada Ley Camarero) establece las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que vinculan tanto a las administraciones públicas, como a las entidades privadas, requiriendo a los municipios la aprobación de planes de accesibilidad universal, que aseguren la erradicación de tipo de barreras, de forma que se eliminen los impedimentos.

2.2. Legislación de urgencia

De los 20 Decretos-ley, siete de ellos pueden denominarse Decretos Dana (11, 12, 13, 14, 16, 19 y 20). En ellos se adoptan medidas administrativas, económico presupuestarias, medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas, de gestión, organización y movilidad del personal empleado público, medidas extraordinarias en materia de personal sanitario y de concesión de créditos extraordinarios de reposición de infraestructuras o de medidas urbanistas. Las ondas repercusiones en todos los sectores de la sociedad valenciana provocados por las inundaciones explican esta respuesta de la legislación de urgencia. De hecho, puede advertirse cómo, desde el día 29 de octubre de 2024, la Comunidad golpeada de lleno por estos terribles hechos, demandó respuestas de diverso orden que pudieran contribuir a paliar –en la medida de lo posible– los graves daños. Lo que justifica el elevado número de decretos-leyes. En respuesta a catástrofe, tras el incendio de un edificio declarado el 22 de febrero, el Decreto-ley 5/2024 adoptó medidas urgentes destinadas a paliar los efectos negativos del mismo.

En otro orden bien distinto, por ejemplo, las viviendas turísticas son objeto de nueva ordenación mediante el Decreto-ley 9/2024, que introduce modificaciones de calado, entre las que cabe destacar la exigencia de un informe municipal de compatibilidad urbanística favorable y una referencia catastral única e individualizada que deberá constar en el contrato de alquiler. Además, para poder registrar la vivienda como turística se debe disponer de un certificado que acredite que la comunidad de propietarios no impide usar las viviendas del edificio para usos alternativos al residencial. O bien el Decreto-ley 4/2024, que aborda la oferta de empleo público, o el Decreto-ley 8/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la Ley 8/2023 de 27 de diciembre de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024 que acuerda la subida salarial del 2% a los funcionarios. Medida respaldada por el PP, PSPV y Compromís, y con la oposición de Vox.

3. Relaciones de cooperación y conflicto

No se registra ninguna STC relativa a normas o disposiciones con fuerza de ley relacionadas con la Comunidad Valenciana. Aunque si que se puede referir en el ámbito conflictual la interposición de recursos de inconstitucionalidad frente a diversas

leyes: en relación con la Ley 5/2024, de 26 de julio, de la Generalitat, de concordia de la Comunidad Valenciana, instando al Gobierno central a que presentara recurso y paralizara la entrada en vigor de la ley, en relación con la Ley 4/2024, de modificación de la ley de transparencia y buen gobierno, en relación con el Decreto-ley 7/2024, de 9 de junio del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat y en relación con la Ley 1/2024, de 27 de junio de la Generalitat por la que se regula la libertad educativa, ya que permite a los padres la elección de la lengua de enseñanza de sus hijos. Para ello Compromis ha conseguido recabar el apoyo de 50 diputados que comprende formaciones nacionalistas como Junts, Bildu, así como Sumar.

Respecto de todas ellas se publicó ya el acuerdo de la Comisión Bilateral al amparo del art. 33 de la LOTC, por lo que, en principio, se ampliaría el plazo ante un eventual recurso de inconstitucionalidad.

Finalmente, cabe referir, aunque sea someramente, el Acuerdo de la Comisión Bilateral relativo a la Ley 8/2023, de 27 de diciembre de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, por el que se consideran solventadas por ambas partes las discrepancias competenciales, asumiendo el compromiso la Generalitat de promover la iniciativa legislativa para clarificar que el recurso a la contratación temporal laboral se producirá en los supuestos en que, excepcionalmente, la normativa estatal prevea esta posibilidad, eliminando, toda referencia directa o indirecta a modalidades de contratación derogadas y, en particular, al contrato para la realización de una obra o servicio determinado.

Resulta destacable, dada la infrecuencia del fenómeno cooperativo interautonómico, la renovación del Convenio entre las CCAA de Castilla-La Mancha y la Valenciana que durante los últimos años se ha venido renovando para la atención sanitaria especializada de primer nivel en determinadas zonas limítrofes. Se trata de un Convenio con muy buenos resultados que beneficia a los ciudadanos de la Comunidad Valenciana residentes en la zona geográfica del Valle de Ayora, que comprende los términos municipales de las localidades de Ayora, Jalance, Jarafuel, Teresa de Cofrentes y Zarra, para que puedan ser atendidos en el Hospital de Almansa.

La colaboración también se ha intensificado con otras CCAA mediante la aprobación del convenio de colaboración, de gran alcance, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad entre la Consejería de Movilidad y Transformación Digital de la Junta de Castilla y León, la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Junta de Extremadura, el Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo de la Generalitat Valenciana, la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa de la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia a través de la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia[2].

2. *BOCV n.º 77 ō 03-07-2024.*

EXTREMADURA

Flor Arias Aparicio
Universidad de Extremadura[1]

1. Introducción

La tónica de este año 2024, que constituye el segundo año de la XI Legislatura de la Asamblea de Extremadura, ha sido la estabilidad institucional moderada. Esta moderación se ha hecho patente en la baja actividad parlamentaria en cuanto al volumen de disposiciones legales aprobadas, que contrasta con el número de leyes promulgadas en años precedentes. En efecto, frente a las seis leyes promulgadas en 2023 o 2022, este año sólo han visto la luz dos normas legales, siendo, no obstante, una de ellas de gran calado pues se corresponde con la que aprueba los presupuestos de la región para 2024. La configuración actual del arco parlamentario, resultante de las elecciones autonómicas de 2023, muestran una Asamblea en la que ningún grupo político dispone de los votos suficientes para sacar adelante una ley, sino es como fruto de las negociaciones, el consenso y el acuerdo necesarios entre las distintas formaciones políticas. Recuérdese que la presidenta autonómica, María Guardiola Martín, consiguió conformar su gobierno con el apoyo del partido Vox. La ruptura de los pactos de gobierno de esta formación política y el gobierno del PP extremeño (situación que se reproduce en otras CCAA en las que se habían formado gobiernos de coalición entre ambos grupos políticos) supone la retirada del apoyo parlamentario a la presidenta y, en consecuencia, la conformación y funcionamiento de un gobierno en minoría.

La actividad normativa de esta anualidad ha sido escasa tanto en lo que se refiere al número de normas con rango de ley aprobadas (dos leyes y dos decretos-leyes), como respecto de la transcendencia de las materias reguladas. La primera norma aprobada por la Asamblea autonómica a principios del segundo mes del año ha sido la ley que aprueba el presupuesto anual de la Comunidad Autónoma (Ley 1/2024, de 5 de febrero). Los presupuestos para 2024, principal instrumento del que dispone la Junta de Extremadura para llevar a cabo su acción de gobierno, incrementa en un 4,4 % las cuentas anteriores (superándolas en más de 346 millones de euros) y se presentan como los presupuestos más cuantiosos de la historia de la Comunidad extremeña, estando dirigidos a "recuperar la iniciativa e impulsar, desde todos los ámbitos y sectores, el crecimiento de nuestra región". De entre las dos normas excepcionales y urgentes aprobadas por el Ejecutivo regional destaca el Decreto-ley 2/2024, de 22 de octubre, de medidas fiscales urgentes para impulsar el acceso a la vivienda en Extremadura, y ello porque mediante esta norma extraordinaria se introducen

1. La autora quiere expresar su más sincero agradecimiento a Andrea Merino Díez por su inestimable colaboración para la recopilación de la documentación necesaria para la redacción de este trabajo.

diversas modificaciones en la normativa tributaria de la Comunidad, que no vulneran, sin embargo, los límites del art. 86.1 de la CE al no suponer, según advierte el legislador de urgencia apoyándose en la jurisprudencia constitucional, la introducción de prestaciones patrimoniales nuevas, ni agravar las ya existentes, ni alterar, en fin, la configuración general de los tributos afectados.

El número de disposiciones administrativas publicadas este año en el diario oficial de la región ha sido similar, tanto cuantitativa como cualitativamente, a años precedentes. Además de los decretos de reorganización administrativa y de nombramiento y cese de altos cargos de la Administración extremeña, un año más, el grueso de la actividad reglamentaria en la región lo constituyen los decretos con fines subvencionables o de otro tipo de ayudas dirigidas, principalmente en esta ocasión, a atenuar la carga impositiva de las familias extremeñas y al fomento del empleo.

En el ámbito de las relaciones entre las Comunidad Autónoma extremeña y la AGE, la Junta de Extremadura presentaba en el mes de septiembre un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 1/2024 de 10 de junio, de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, por entender que esta norma legal estatal "vulnera el principio de separación de poderes, auténtico pilar de nuestro Estado de Derecho, atenta contra el derecho de los españoles a la igualdad ante la ley, y socava la cohesión social y territorial y la unidad de nuestro país." Esta impugnación se suma a los recursos de inconstitucionalidad presentados por otras once CCAA, recursos que han ido siendo admitidos a trámite por el Pleno del TC.

Otros dos conflictos con grandes repercusiones económicas y sociales para la región, sin fácil ni pronta solución dadas sus consecuencias negativas para su territorio, y en los que también están involucrados instancias estatales, penden en la agenda autonómica de este año 2024. Por un lado, el cierre de la central nuclear de Almaraz, programado para el año 2028 según el calendario de descarbonización impulsado por el Gobierno central [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030], ha unido a las instituciones públicas extremeñas (la Junta de Extremadura, las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz y los municipios afectados de la comarca) y a la ciudadanía a manifestarse solicitando la continuidad de la central por considerarla eje de desarrollo de la región, dada su importancia económica, por ser fuente generadora de empleo y como garante de la soberanía energética (Extremadura exporta el 80% de la energía que produce). En este año 2024, el Ejecutivo regional ha cuestionado el ritmo marcado para el cierre de las centrales nucleares de nuestro país y ha reclamado la revisión del calendario nuclear tanto por el retraso en la implantación de las energías renovables (el "apagón nuclear" eliminará el aporte de energía de estas plantas que supone el 20% de toda la energía que se consume en nuestro país), así como por la ausencia de un plan de reconversión laboral y de desarrollo de alternativas viables para compensar la pérdida de la riqueza que generará el cierre de la central extremeña.

Por otro lado, sigue sin resolverse, y se ha abierto incluso un nuevo frente, el asunto "Isla de Valdecañas" en relación con el derribo del complejo turístico sito al

norte de la provincia de Cáceres. Recordemos que el TC admitió a trámite en 2022 el recurso de amparo presentado por la Junta de Extremadura contra la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de los Contencioso- Administrativo del TS (STS 162/2022, de 9 de febrero) en la que se ordena la demolición de todas las actuaciones de transformación urbanística realizadas y en funcionamiento en la zona de especial protección para las aves (ZEPA). Este año 2024, el pleno del Alto Tribunal ha preguntado a las partes del proceso (entre las que se encuentran la Junta, la comunidad de propietarios y las organizaciones ecologistas) que opinen por escrito si 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, deja sin objeto los recursos que se tramitan sobre la ejecución del derribo. Y es que, esta norma legal declara "la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden" que justifica la legalización del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas, y, en consecuencia, de las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en su territorio. Este reconocimiento por imperativo legal abre un nuevo debate jurídico centrado en determinar si una ley autonómica puede interferir en la ejecución de una resolución judicial, en este caso del TS ordenando el derribo.

2. Actividad normativa

2.1. La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental

La producción normativa tanto de la Asamblea como de la Junta de Extremadura ha sido exigua (tan solo cuatro normas con rango de ley: dos leyes formales y dos decretos-leyes), rompiendo la tendencia en términos cuantitativos con años anteriores. Destaca, en cualquier caso, la introducción en estas normas legales de modificaciones significativas en la legislación tributaria regional vigente dirigidas a reducir la presión fiscal en materia de vivienda, de su adquisición y su rehabilitación.

2.1.1. Las leyes formales aprobadas por la Asamblea de Extremadura

La Asamblea regional tan sólo ha aprobado dos leyes durante el año 2024. La primera para aprobar los presupuestos para ese ejercicio, revirtiendo la tendencia de los últimos años en los que esta ley se ha aprobado y publicado los últimos días del mes de diciembre.

La Ley 1/2024, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2024. Los principales objetivos de los Presupuestos Generales de la Región para el año 2024 se centran, según se evidencia en la exposición de motivos del texto legal, en: la prestación de servicios públicos de calidad, la simplificación administrativa, la creación y mejora del empleo, la rebaja de la presión fiscal para atraer población e inversión a la región con la consiguiente generación de industria y riqueza, así como el fomento del ahorro de las familias, las ayudas a los agricultores y ganaderos, el impulso de las energías renovables, el fortalecimiento de los servicios sociales, la ampliación en la oferta de formación profesional, así como en refuerzos en los ámbitos de educación y sanidad.

El montante consolidado del gasto previsto para este año asciende a 8.127.109.106 de euros, importe que representa un aumento del 4,4 % respecto del año anterior (esto es, una diferencia de más de 346 millones de euros). Las partidas más cuantiosas de estos presupuestos son, un año más, las referidas a la sanidad (con más de dos mil millones de euros destinados a la atención especializada de salud, fundamentalmente, y a la atención primaria de salud) y a la educación (superando los mil millones de euros y aumentando la partida de esta Consejería en más de 67 millones de euros con respecto al año anterior).

En línea con los objetivos marcados por el Ejecutivo regional en materia de política fiscal (recogidos, por ejemplo, en 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 en Extremadura, o en el Decreto-ley 4/2023, de 12 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para reducir la carga tributaria), dirigida a atraer inversión, fijar población y rebajar la presión fiscal, la disposición final primera de esta Ley modifica 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) para introducir reducciones a la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Asimismo, se modifica la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura (disposición final segunda), para incluir en esta norma un sistema de supervisión continua de las entidades que conforman el sector público autonómico, dando cumplimiento a la previsión del art. 81 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

La Ley 2/2024, de 12 de abril, para la aplicación al municipio de Badajoz del régimen de organización de municipios de gran población. La petición del Pleno del Ayuntamiento de Badajoz acordando solicitar a la Asamblea de Extremadura la autorización para su calificación como municipio de gran población al encontrarse en el supuesto previsto en el apartado c) del art. 121.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por su condición de capital de la provincia homónima de población no superior a 175.000 habitantes, se hace efectiva con la aprobación por el Parlamento regional de esta ley que supone la aplicación al municipio de Badajoz del régimen de organización de municipios de gran población regulado en el Título X de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Extremadura solo disponía de un temprano precedente de aplicación de este régimen especial a la ciudad de Mérida en su condición de capital autonómica y sede de las instituciones autonómicas.

2.1.2. 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 muy escasa en comparación con la tendencia habitual a su recurso. De esta suerte, sólo se han aprobado dos normas con este rango en 2024, frente a las seis normas legales de urgencia aprobadas en 2023, el mismo número que las aprobadas en 2022.

El Decreto-ley 1/2024, de 28 de mayo, de ayudas extraordinarias al sector del viñedo de secano y a las Agrupaciones Técnicas de Sanidad Vegetal por asesoramiento técnico en materia de sanidad vegetal y de medidas en materia de juego, simplificación administrativa, cooperativas, tasas y precios públicos. El presupuesto habilitante que lleva al Gobierno regional a adoptar esta norma con carácter extraordinario y urgencia es diverso como de su propio título se desprende. El primero y principal tiene por objeto la aprobación extraordinaria de la concesión directa de subvención destinada a los titulares de explotaciones vinícolas y a las agrupaciones técnicas de sanidad vegetal por no poder "posponerse por más tiempo la financiación pública autonómica a dos ámbitos esenciales de nuestro ámbito regional", afectados por la sequía y el incremento de los costes de producción, de la energía, los insumos y las alteraciones del comercio exterior. Se justifica de esta manera que con la aprobación de esta norma de urgencia se pretende evitar que "se resientan de forma irreparable explotaciones e instituciones colaborativas agrarias, a través de regulaciones con fuerza de ley que permitan beneficiar a miles de agricultores en el menor tiempo posible."

La perentoria necesidad de cambiar el régimen de implantación de los sistemas de identificación biométrica en el control a los establecimientos de juego, zonas de apuestas en recintos deportivos y otros espacios, regulados en el Decreto 73/2023, de 12 de julio, pasando a tener un carácter voluntario, y no obligatorio, justifican la urgencia en la adopción de este cambio (disposición adicional segunda).

Esta norma de rango legal sirve, además, para realizar cuatro modificaciones normativas consideradas también urgentes: la primera, al Decreto 217/2013, de 19 de noviembre, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el fin de excluir de la inscripción obligatoria en el mismo determinados convenios como medida para simplificar su tramitación (disposición adicional tercera y cuarta); la segunda, de la Ley 9/2018, de 30 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Extremadura, para ampliar el plazo de adaptación de los estatutos sociales de estas entidades (disposición final primera); la tercera, de la Ley 1/2024, de 5 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2024, estableciendo un bonificación del cien por cien para determinadas tasas y precios públicos (disposición final segunda); la cuarta y última, de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dándole una nueva redacción, entre otros, al art. 16 que establece las bases reguladoras de la concesión de subvenciones (disposición final tercera).

El Decreto-ley 2/2024, de 22 de octubre, de medidas fiscales urgentes para impulsar el acceso a la vivienda en Extremadura. El Ejecutivo regional considera extraordinaria y urgente la adopción de medidas que contribuyan a reducir el sobreesfuerzo que determinados colectivos con mayores dificultades económicas están sufriendo como consecuencia de la actualización y revisión de rentas por viviendas en alquiler. Se considera urgente "aprobar una norma con rango de ley que permita la inmediata efectividad, de las medidas fiscales que atenúen la carga impositiva de los contribuyentes que pretenden adquirir o alquilar una vivienda". A tales efectos, este Decreto-ley modifica 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, mediante la introducción de nuevos artículos respecto de dos impuestos. Por un lado, en relación con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se establece una deducción autonómica para favorecer el arrendamiento de viviendas que hayan estado vacías y estén destinadas a ser la vivienda habitual, así como una deducción por inversión en la rehabilitación de viviendas en zonas rurales para ser destinadas a su alquiler. Por otro lado, se adoptan varias medidas en relación con el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados dirigidas a reducir la carga fiscal a la hora de adquirir una vivienda habitual. Además, se crea el Censo de núcleos de población diferenciados a efectos de reconocimiento de los beneficios fiscales establecidos en este Decreto-ley.

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 presidenta autonómica sólo ha hecho uso de su facultad de dictar decretos en una ocasión. Mediante el Decreto de la presidenta 1/2024, de 23 enero, se establece el régimen de suplencia de los titulares de los órganos directivos de la Presidencia de la Junta de Extremadura en los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal. Esta norma reglamentaria modifica, por tanto, tres decretos de estructura de la administración autonómica, a saber: el Decreto 77/2023, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, donde se determinan la estructura y competencias de la Presidencia de la Junta y de las distintas Consejerías y de los órganos directivos que las conforman; el Decreto 231/2023, de 12 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Interior y Diálogo Social; y, el Decreto 232/2023, de 12 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

2.2.2. Los decretos y acuerdos de la Junta de Extremadura

El número de decretos del Gobierno autonómico publicados en el DOE en este año ha mantenido la media de los años anteriores, alcanzando un total de ciento cuarenta y cuatro. Muchos de ellos tienen naturaleza singular, mientras que algunos otros poseen un valor reglamentario. En relación con su temática, como sucede año tras año, son numerosos los decretos de la Junta referidos a la declaración de urgente ocupación de bienes y derechos en el marco de expropiaciones forzosas, la declaración de bienes de interés cultural, la concesión de la medalla de Extremadura, la ordenación de la enseñanza obligatoria, la formación profesional, la enseñanza universitaria, la vivienda, la digitalización y promoción empresarial, la declaración de proyectos empresariales de interés económico, las pymes, los incendios forestales, los biocombustibles, la eficiencia energética o la energía renovable.

Respecto de todos estos ámbitos y materias apuntados, es destacable cómo la gran mayoría de los decretos aprobados tiene por finalidad única y exclusivamente el establecimiento de las bases reguladoras para la concesión de ayudas o subvenciones. Asimismo, un cuantioso número de los decretos gubernamentales tiene por objeto la organización administrativa, tanto en lo que se refiere a la reestructuración de consejerías, como a la creación o a la regulación de órganos, además de los relacionados con nombramientos y ceses de altos cargos de la Administración autonómica.

Una mención especial merece el Decreto 81/2024, de 23 de julio, por el que se regula el deporte de alto rendimiento en Extremadura destinado a establecer los requisitos y la regulación del procedimiento para la obtención de la calificación de deportistas y personal técnico deportivo y arbitral de Extremadura de alto rendimiento, así como la de los beneficios y obligaciones que para estas personas establezca la administración autonómica de Extremadura (art. 1.1). La calificación de alto rendimiento distingue, según esta norma reglamentaria, a las personas deportistas y al personal técnico deportivo y arbitral de Extremadura que hayan logrado una mayor brillantez en su carrera deportiva, declaración que comporta facilidades para elevar su nivel deportivo para alcanzar la alta competición y la incorporación a los equipos y selecciones nacionales.

3. La conflictividad entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado

Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Comunidad Autónoma de Extremadura han sido mínimas. Frente a los siete acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación que se publicaban oficialmente en el DOE durante el año 2023, o los once que se alcanzaban en 2022, esta Comisión sólo se ha reunido una vez en el año 2024. El DOE de 31 de enero (núm. 22) publicaba la Resolución de 25 de enero de 2024, del consejero de Presidencia, Interior y Diálogo social, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación AGE-Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley estatal 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. En razón del acuerdo alcanzado, ambas partes consideran resueltas las discrepancias manifestadas y concluida la controversia planteada respecto de un extenso número de artículos de esta norma legal en relación con aspectos tales como la creación y gestión de registros, el régimen sancionador o el desarrollo reglamentario de sus preceptos.

GALICIA

Roberto L. Blanco Valdés
Universidad de Santiago de Compostela

2024 ha sido en Galicia año de elecciones regionales, hecho que, como no podía ser de otra manera, ha condicionado tanto la actividad político-institucional, como la producción legislativa de la cámara autonómica. Los comicios regionales tuvieron lugar el día 18 de febrero de 2024. Y aunque el parlamento celebró el 20 de marzo la sesión constitutiva de la XII legislatura, la ralentización de la acción legislativa característica de los años electorales explica el reducido número de leyes aprobadas por el parlamento de Galicia a lo largo de 2024. Tras su análisis, procederemos al de los rasgos que definieron políticamente el período objeto de este estudio, para cerrarlo con una referencia a la conflictividad entre el Estado y la Comunidad gallega.

1. Actividad legislativa

La cámara autonómica aprobó un total de seis leyes, una más de la mitad de las 10 aprobadas a lo largo de 2023. Dos ellas fueron la de presupuestos de la Comunidad para 2025 y la denominada de acompañamiento (4/2024, de 27 de diciembre, de presupuestos generales, de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2025 y 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas) que sólo citaremos, pues serán objeto de atención en el apartado del *Informe CCAA* relativo a las leyes de naturaleza financiera.

De las restantes, tiene gran trascendencia normativa la Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia, que deroga la 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega. Destinada a establecer el marco normativo que permita asegurar y garantizar en la Comunidad Autónoma la calidad de los productos alimenticios producidos, elaborados o comercializados en su territorio, la disposición se estructura en una exposición de motivos -que enuncia los objetivos del texto y las novedades introducidas en la regulación de la calidad alimentaria- y en una parte dispositiva, dividida en un título preliminar, siete títulos, además de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales necesarias para su aplicación y entrada en vigor. El título preliminar establece el objeto, el ámbito de aplicación y los fines de esta ley, así como sus definiciones generales. El título I tiene por objeto las competencias y la organización administrativa e institucional en el ámbito de la calidad alimentaria. El título II regula el aseguramiento de la calidad alimentaria, estableciendo su concepto y el ámbito de su seguridad, las obligaciones de los operadores alimentarios en relación con el cumplimiento de los requisitos de calidad, la necesidad de sistemas efectivos de aseguramiento basados en la trazabilidad, los productos no conformes que deben ser retirados de los canales de comercia-

lización, los destinos que se les pueden dar y su forma de identificación. Por último, se incorpora un capítulo III que tiene por objeto regular el sistema de certificación de la sostenibilidad del sector agroalimentario gallego. El título III contiene las disposiciones relativas a la calidad alimentaria diferenciada, regulándose las denominaciones geográficas de calidad, la producción ecológica, la artesanía alimentaria, los productos alimenticios tradicionales de Galicia y las obligaciones de las personas operadoras alimentarias de calidad diferenciada. El título IV contiene la regulación de la gestión de las figuras de protección de la calidad diferenciada. El título V establece las medidas de fomento aplicables en el sector alimentario, con una mención especial a las medidas relativas a la calidad diferenciada y a la compra pública verde. El VI establece las disposiciones relativas al control oficial y regula el control de la calidad de manera general, la toma de muestras y las especificidades del control oficial de las figuras de protección de la calidad diferenciada. Y el título VII, en fin, se ocupa de regular la actividad inspectora realizada por el personal funcionario de la Consejería competente en materia de agricultura, ganadería y montes encargado del control del cumplimiento de la normativa sobre calidad alimentaria. Este título regula también el régimen sancionador, regulación que es consecuencia de la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar las normas administrativas sancionadoras en aquellas materias sustantivas en que tiene competencia, después de la STC 142/2016, de 21 de julio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, que declaró inconstitucional el catálogo de infracciones que con carácter básico contenía y que obligaba, a falta de regulación autonómica, a la aplicación supletoria del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de producción agroalimentaria. Como novedad frente a la regulación contenida en la Ley 2/2005, de 18 de febrero, el régimen de infracciones y sanciones recogido en esta norma se aplica también al vino y a los productos derivados de la uva y del vino.

La Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, se basa en las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en la promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 del EA) en cuanto atiende al desarrollo sostenible del territorio gallego. Según su propia exposición de motivos, la norma se sitúa en el contexto del Pacto Verde Europeo, que marcó el objetivo de acelerar la transición ecológica de la UE hacia una economía neutra en emisiones de CO_2 para 2050, necesidad de acelerar la transición ecológica intensificada en los dos últimos años como consecuencia del Fit for 55, conjunto de medidas que pretenden alcanzar el objetivo de que como mínimo el 42,5 % del consumo final bruto de la energía de la UE se produzca a partir de fuentes renovables de energía, y del Plan RePowerEU, que pretende dar respuesta a la escalada de precios y la carestía energética, aumentando la resiliencia del sistema energético a través de pilares como el aumento de la presencia del biometano y el hidrógeno. A tal respecto, la ley persigue promover el desarrollo sostenible del territorio gallego mediante la regulación y promoción de las actuaciones e instrumentos que en ella se determinan. Su título preliminar contempla las disposiciones generales sobre su objeto, donde se enumeran las actuaciones y los

instrumentos que comprende y sus finalidades, y se desarrolla la conceptuación de los beneficios sociales y económicos de los proyectos a los efectos de la ley. El título I identifica los proyectos de producción de energía a partir de fuentes renovables, los proyectos que requieren de la concesión de aguas para los usos que la ley determina y los derechos, concesiones mineras y proyectos de explotación mineros, proyectos, en definitiva, que utilizan los recursos naturales de Galicia y respecto de los cuales la ley pretende que se evalúe su impacto social y económico. El título II regula la posibilidad de que la Administración autonómica participe en sociedades que tengan objetivos compatibles con los previstos por la propia norma, así como los posibles instrumentos de financiación para los proyectos. El título III se refiere a la eólica marina, con el objetivo de que tenga en cuenta, en los instrumentos y actuaciones de competencia estatal relativos a la energía eólica marina, el compromiso con la cohesión social y económica de la Comunidad Autónoma y, en especial, los beneficios sociales y económicos de los proyectos previstos en la ley. El título IV regula las actuaciones para recuperar el territorio afectado por los incendios forestales y crea el Fondo de Recuperación de Incendios Forestales de Incidencia Singular, el V aborda los proyectos de autoconsumo en las áreas empresariales de Galicia para facilitar su desarrollo, el VI se refiere a determinados aspectos relacionados con los créditos de carbono y en el VII, finalmente, re regulan los residuos biometanizables, indicando que la administración autonómica procurará la valorización integral de los residuos con alto potencial de biometanización generados en la Comunidad Autónoma y, en especial, de aquellos de titularidad de la Sociedad Gallega del Medio Ambiente, S.A., a través de los instrumentos previstos en ese título.

La Ley 3/2024, de 5 de diciembre, de cultura inclusiva y accesible de Galicia, parte de la existencia de colectivos desfavorecidos o con mayores dificultades de inclusión, colectivos que están en situación de desventaja y con respecto a los cuales cobra una especial importancia la obligación impuesta a los poderes públicos por el art. 9.2 de la Constitución, por virtud del cual corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. En tal sentido, la Ley 3/2024 quiere facilitar el derecho de acceso a la cultura de todas las personas, sin excluir a nadie, bajo el respeto a la igualdad de oportunidades y la no discriminación. La norma nace con el objetivo de conciliar la cultura con la realidad de las diferencias que presentan las personas, especialmente aquellas que pertenecen a colectivos cuya situación de desventaja personal o social acaba convirtiéndose también en un obstáculo en el ámbito cultural. La ley aspira igualmente a apoyar y dar visibilidad a la creatividad y al talento artístico de tantas personas que, por su situación de dificultad, en ocasiones permanecen invisibles al público, y a la sociedad en general, con el menoscabo que ello les provoca en el ámbito social y económico y con el grave daño para su dignidad y desarrollo personal. A mayor abundamiento, es un objetivo de la ley que la visibilidad del talento y la creatividad de los colectivos con más dificultades se haga de manera normalizada y sin estereotipos. Para dar efectividad a los objetivos apuntados, la norma establece una regulación que se divide en dos títulos. El I, relativo a «Dispo-

siciones generales», regula su objeto, ámbito de aplicación, principios rectores y objetivos. También delimita un aspecto contenido en todo el articulado: los factores de riesgo de exclusión cultural, muchos de los cuales coinciden con los regulados por la normativa en materia de inclusión social; igualmente, se incorporan otros, como el territorio e incluso los grupos de interés cultural de carácter minoritario o en peligro de extinción, a fin de preservar el legado asociado a determinados conocimientos y tradiciones culturales, El título II, referido a las líneas de acción para una cultura inclusiva y accesible en Galicia, aporta aquellos aspectos relacionados más directamente con la acción de los poderes públicos, pero también de otros actores o colectivos implicados directamente en esa regulación. Desde el primero de sus artículos, la norma deja clara su intención de abarcar las dos direcciones de relación de las personas con la cultura, tanto la vertiente creativa y generadora de productos y servicios culturales como la vertiente de acceso y consumo de estos productos y servicios. Asimismo, extiende su aplicación a cualquier tipo de formato o manifestación cultural, haciendo una apuesta clara por conceptualizar una serie de principios rectores, en los que se juntan los enfoques social y cultural, como son la accesibilidad cultural y la inclusión y la diversidad culturales. Y así, en su articulado queda patente la apuesta por incluir a todas las personas, y, para ello, además de herramientas en el ámbito de la colaboración y cooperación, difusión, sensibilización, formación o fomento, los poderes públicos con competencias en materia de cultura asumen la obligación de visibilizar y valorar adecuadamente la capacidad y talento de aquellos colectivos que quieren crear cultura y que parten de un contexto de dificultad.

La producción legislativa de 2024 en el parlamento autonómico se cierra con la Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de estadística de Galicia, materia que ha venido teniendo tradicionalmente notable importancia en la acción legislativa de la cámara gallega. La norma regula la estadística para los fines de la Comunidad Autónoma, entendida como la producción y la difusión de información, mayormente cuantitativa, que representa un fenómeno colectivo referido a las realidades demográfica, social, cultural, económica, financiera y medioambiental de Galicia y, en general, a cualquier cuestión relativa a las competencias de la Comunidad Autónoma. A tales efectos, la estadística gallega se adecuará a los siguientes principios: autoridad: se desarrollará con arreglo a la normativa emanada de los poderes competentes en la materia y de acuerdo con los estándares, prácticas y principios científicos que aseguren su corrección técnica, lo que supone recurrir a normas profesionales y éticas y garantizar la transparencia para las personas informantes y usuarias; independencia profesional: las estadísticas deben prepararse, elaborarse y difundirse de manera independiente, sobre todo en lo que atañe a la selección de técnicas, definiciones, metodologías y fuentes que se utilizarán, así como al calendario y a la forma y contenido de la difusión; imparcialidad: las estadísticas se deben preparar, elaborar y difundir de manera neutral, tratando por igual a las personas o entidades informantes y usuarias; secreto estadístico: para salvaguardar la privacidad de las personas físicas y jurídicas y garantizar la confianza en la estadística gallega, los datos individuales obtenidos por los órganos estadísticos estarán debidamente protegidos, de modo que quedan prohibidos su uso con fines no estadísticos y su revelación ilegal; rentabilidad: los recursos deben ser bien empleados y hace falta minimizar la carga de respuesta. Utilizar

como fuente prioritaria de información la disponible en los ficheros de datos administrativos, estadísticos o de otro tipo y promover su enlace con fines estadísticos están en línea con este principio; y, finalmente, coordinación y cooperación: la estadística gallega seguirá prácticas de estricta coordinación interna y de fomento de la cooperación externa, de modo que los convenios y acuerdos en materia estadística con otras administraciones públicas o entes privados permitan aprovechar las labores de interés común y no duplicar las solicitudes de información; y, finalmente, proporcionalidad: en el desarrollo de la estadística gallega se aplicará el criterio de correspondencia entre la cuantía de la información que se solicita y los resultados que se pretenden obtener de su tratamiento. La Ley consta de cinco títulos. En el preliminar se determinan su objeto y ámbito de aplicación, las definiciones, los principios generales y el compromiso con la calidad de la estadística gallega. El título I, sobre gobernación estadística, se divide en cuatro capítulos, en los que se establece el modelo organizativo, integrado por el Instituto Gallego de Estadística, los órganos estadísticos sectoriales y el Consejo Gallego de Estadística. Los tres capítulos del título II se refieren a la producción estadística desde sus dimensiones de planificación, obtención de información y publicación de resultados. Por último, en los títulos III y IV se regulan el secreto estadístico y el régimen sancionador. La norma deroga la Ley 9/1998, de 19 de julio, de estadística de Galicia

2. Actividad político-institucional

El día 18 de febrero de 2024 tuvieron lugar los duodécimos comicios al Parlamento de Galicia, convocatoria electoral celebrada en un clima político y social que presentaba evidentes continuidades y cambios apreciables. Por lo que se refiere a estos últimos, el más relevante fue, sin duda, la novedad en la candidatura del PP a la presidencia de la Xunta, que, por primera vez desde 2009, no encabezaba Alberto Núñez Feijoo, quien había renunciado en abril de 2022 a la presidencia de la Xunta para asumir la presidencia nacional del PP. El nuevo candidato popular fue Alfonso Rueda, quien, en 12 de mayo de 2022, había asumido, tras ser investido por el parlamento de Galicia, la presidencia de la Xunta en sustitución de Alberto Núñez Feijoo. La candidata del BNG volvió a ser Ana Pontón, como en las dos elecciones regionales anteriores (2016 y 2020) y la candidatura de los socialistas la lideró por primera vez José Ramón Gómez Besteiro, triunfador de las primarias para el puesto celebradas el año anterior. En cuanto a las continuidades, debe destacarse el protagonismo que, como en los anteriores comicios, volvió a cobrar la posibilidad de que las elecciones diesen lugar a una nueva mayoría alternativa a la existente y a un cambio de la fuerza política, el PP de Galicia, que viene gobernando la Comunidad ininterrumpidamente desde 2009 y, con un período intermedio presidido por el ejecutivo de coalición entre el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE y el Bloque Nacionalista Galego (2005-2009), desde 1989. Una posibilidad de cambio directamente relacionado tanto con el sistema de partidos autonómico, en el que el PP no había venido teniendo aliados con representación parlamentaria, lo que lo obliga, para gobernar, a ganar con la mayoría absoluta de los escaños del parlamento como con un sistema electoral que, dada su proporcionalidad (directamente vinculada con el

alto número de diputados que se eligen en cada circunscripción, y sobre toda en las A Coruña y Pontevedra) exige, para obtener esa mayoría absoluta, un porcentaje de votos que se sitúe en el conjunto de Galicia en el entorno del 46-47 % de los expresados en el conjunto de la Comunidad.

Así las cosas, las autonómicas del 18 de febrero arrojaron los siguientes resultados: el PP de Galicia obtuvo de nuevo una clara victoria, pues sus 711.713 votos (el 47,4% de los expresados) le otorgaron 40 escaños (dos menos que los obtenidos en 2020, pero dos más que la mayoría absoluta de un parlamento compuesto por 75 diputados); el Bloque Nacionalista Galego, sumó 470.692 sufragios (el 31,3%) que se tradujeron en 25 escaños, 6 más de los obtenidos en las autonómicas de 2020; el Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE logró 211.361 votos (el 14%), que le valieron 9 escaños, cinco menos de los que tenía en la cámara gallega tras los anteriores comicios regionales. Consiguió, además, entrar en el parlamento gallego, un partido provincial (Democracia Ourensana), que con 15.542 (el 8,9% de los obtenidos en la circunscripción y el 1% en el conjunto de Galicia) obtuvo 1 diputado por la provincia en la que su líder desempeña la alcaldía de la capital. Vox, con 32.493 sufragios (el 2,2%), siguió fuera de la cámara; y Sumar, con 28.171 (el 1,9%) tampoco logro obtener representación en el parlamento regional.

Finalmente, y contra lo pronosticado por algunas encuestas, no hubo cambio de gobierno y de mayoría parlamentaria en la Comunidad Autónoma de Galicia. Alfonso Rueda, presidente de la Xunta en funciones, vio ratificada con el voto popular su previa elección parlamentaria, logrando la quinta mayoría absoluta sucesiva del PP. Una gran victoria el PPdeG, que se impuso con autoridad en todas las provincias, y del nuevo candidato, que logró, aunque con dos escaños menos, una amplia mayoría absoluta en la cámara gallega. El Parlamento de Galicia celebró en la mañana del día 20 de marzo de 2024 la sesión constitutiva de la XII Legislatura de la cámara autonómica, que, a su vez, el 11 de abril, procedió a elegir a Alfonso Rueda Valenzuela como sexto presidente de la Xunta de Galicia, con 40 votos a favor (los del PP de Galicia), 34 en contra (los 25 del Bloque Nacionalista Galego y nueve el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE) y una abstención, del diputado de Democracia Ourensana.

La del cambio fue, por lo demás, la bandera de las dos fuerzas de la oposición política gallega, tanto durante los períodos de precampaña y de campaña electoral, como durante los meses previos a los comicios. Una circunstancia esa que debe ser colocada en primer plano para analizar el significado de los resultados obtenidos por los dos partidos que intentaron arrebatar la presidencia al PP y a su candidato. El BNG experimentó un gran avance en número de votos y escaños (pasó del 23,8% de los sufragios y 19 diputados al 31,3% y 25 diputados), lo que lo situó no sólo como la segunda fuerza del parlamento regional sino como la primera de la oposición, posición que ya ocupaba en la legislatura 2020-2024. Pero el BNG, que aumentó en consecuencia y de forma sustancial, su ventaja respecto del Partido de los Socialistas de Galicia, quedó lejos de sus expectativas, proclamadas como objetivo una y otra vez durante la campaña electoral: desposeer de la mayoría absoluta al PP y quedar, así, en condiciones de encabezar una nueva Xunta de coalición con los socialistas gallegos. Ana Pontón, candidata del Bloque Nacionalista Galego, lo intentaba por tercera vez

y por tercera vez resultaba derrotada, pese al indiscutible éxito electoral de su candidatura: en las primeras elecciones a las que concurrió como candidata del BNG tras asumir su liderazgo (los comicios autonómicos de 2016) los resultados de la fuerza nacionalista estuvieron a gran distancia de los obtenidos en 2024: 6 diputados y el 8,3% de los votos. Ese gran avance entre 2016 y 2024 se produjo en gran medida, en todo caso, avanzando sobre el electorado socialista, que experimentó en tal período una evolución contraria a la del BNG: sus 9 diputados de 2024 coronaban una historia de fracasos sucesivos, que comenzaron precisamente en 2012: los socialistas pasaron entonces de 25 a 18 diputados, que se convirtieron en 14 en 2016 y 2020 (pese a un ligero aumento de su porcentaje de votos entre una y otra elección) y nueve en 2024, el peor resultados histórico de los socialistas gallegos en las elecciones autonómicas desde que en 1981 se celebraron las primeras. En contraste con la continuidad de la candidatura del BNG a la presidencia de la Xunta, el Partido de los Socialistas de Galicia presentó un candidato diferente en cada uno de los procesos electorales que acaban de citarse: Pachi Vázquez Fernández (2012), Xaquín Fernández Leiceaga (2016), Gonzalo Caballero Míguez (2020) y José Ramón Gómez Besteiro (2024). Tal sucesión ininterrumpida de candidatos electorales, expresión de la propia sucesión de líderes del partido, lo era también de sus conflictos internos, que los socialistas gallegos arrastran desde la perdida de la presidencia de la Xunta de Galicia que encabezó Emilio Pérez Touriño, en un ambiente partidista muy distinto, de amplio acuerdo interno entre los socialistas gallegos, entre 2005 y 2009.

3. Conflictividad

Según se apuntaba en el anterior *Informe CCAA*, el parlamento gallego aprobó en 2023 la ley de ordenación y gestión integral del litoral de Galicia (la Ley 4/2023, de 6 de julio), en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en la Constitución española y en el EA, que dispone a tal efecto que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega la "ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda" (art. 27.3). La ley aspira a la ordenación y gestión del litoral desde un enfoque ecosistémico e integrado, que garantice un desarrollo sostenible. A los efectos de la norma 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. El litoral de Galicia se extiende, así, 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, dispone la ley que 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 su EA, 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 de 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 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 un gran número de preceptos de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral, recurso admitido a trámite por el Pleno del TC, por providencia de 6 de noviembre de 2023 (*BOE* núm. 268, de 9 de noviembre de 2023). El TC procedió entonces a suspender una buena parte del articulado de la norma.

Finalmente, el TC, resolvió dicho recurso por medio de su sentencia 68/2024, de 23 de abril, en la que decide estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno contra la Ley del parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia y, en consecuencia, declarar que: 1.º Son inconstitucionales y, por tanto, nulos: el apartado 3 del art. 60 y la expresión «gallegas» del apartado 2 del art. 59.2. (preceptos relativos a la garantía del acceso y permanencia de las embarcaciones gallegas en los caladeros de competencia autonómica y a la ocupación del dominio público marítimo terrestre por los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales); 2.º No es inconstitucional el primer párrafo del apartado 2 del art. 55 siempre que se interprete en los términos establecidos en la letra c) del fundamento jurídico 11. (precepto que prevé la ocupación por establecimientos de la cadena mar-industria alimentaria del demanio o de la zona de servidumbre de protección); 3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

En todo caso, y pese a lo establecido por el TC en su sentencia, lo cierto es que todavía un año después, en marzo de 2025, el PP reclamaba en el Senado al Gobierno la transferencia de las competencias en materia de litoral y los medios materiales para ejercerla (*La Voz de Galicia*, 3 de marzo de 2025).

También en el curso de 2024, el pleno del TC, por providencia de 9 de abril de 2024 (*BOE* núm. 90, de 12 de abril de 2024) acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad n.º 1306-2024, promovido por la Xunta de Galicia, contra los arts. 3; 11.2; 16; 18.2, 3 y 4; 19.2 y 3; 27.3; disposición adicional tercera; disposición transitoria segunda.1; disposición transitoria tercera; disposición final quinta, y disposición final séptima de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

ILLES BALEARS

Maria Ballester Cardell
Universitat de les Illes Balears

1. Actividad político-institucional

1.1. La inestabilidad del Gobierno de las Illes Balears

Durante el período que abarca este *Informe* las sucesivas crisis de y con Vox condicionan la estabilidad del ejecutivo autonómico.

A principios de 2024 cinco diputados del Grupo Parlamentario Vox acuerdan expulsar a otros dos diputados (concretamente, a la presidenta de la formación en Baleares y al presidente del Parlamento). Como reacción a la "revuelta" territorial, la dirección nacional del partido político, a su vez, se plantea expedientar a los cinco diputados "díscolos". Tras varios días de conversaciones, la situación se reconduce y la relación entre los dos sectores se recompone.

Sin embargo, la crisis interna de Vox tiene una derivada en el plano jurídico. En concreto, da lugar a la presentación de una iniciativa de reforma del Reglamento del Parlamento, presentada por el Grupo Parlamentario Més per Mallorca, con la intención de solventar un vacío normativo. Se pretende una modificación puntual del art. 27 del Reglamento, con el fin de introducir como supuestos que dan lugar a la condición de diputado no adscrito el abandono de la formación política que presentó la candidatura por la cual concurrió a las elecciones o la expulsión de la misma. La iniciativa supera el trámite de la toma en consideración por una amplia mayoría de votos (cincuenta y tres a favor y cuatro abstenciones) (DS del Pleno n.º 41, de 18 de junio).

Tras el anuncio, en el mes de julio, por parte del líder nacional del Vox de romper unilateralmente los acuerdos con los gobiernos autonómicos, la presidenta Prohens pone en valor la gobernabilidad en solitario de su ejecutivo. Asume que, a diferencia de otras Comunidades, la situación en Illes Balears no cambia y defiende un escenario de estabilidad política. La presidenta manifiesta que seguirá gobernando conforme al programa del PP, con la voluntad de llegar acuerdos con todos los grupos parlamentarios y deja claro que se siente libre de los compromisos con los puntos pendientes en el acuerdo con Vox. Prohens da por hecho que la ruptura unilateral de Vox implica también la renuncia a la presidencia del Parlamento, obtenida como contraprestación en el acuerdo de gobierno. Sin embargo, la dirección nacional de Vox circunscribe la retirada del apoyo sólo al ámbito del ejecutivo autonómico, lo cual permite mantener la presidencia del Parlamento y los acuerdos en el ámbito local, principalmente en el Consejo Insular de Mallorca. En paralelo, tras el anuncio

de Abascal, un diputado de Vox decide integrarse como diputado no adscrito en el Grupo Mixto.

A finales de año se produce una nueva escenificación de la inestabilidad parlamentaria y de incerteza sobre la gobernabilidad política en Illes Balears, tras el anuncio de Vox de retirar su apoyo a la tramitación de los presupuestos. En esta ocasión, las diferencias se producen a causa de la negativa de Grupo Parlamentario Popular para derogar lo que, según Vox, "supone una inmersión lingüística" en la enseñanza y de suprimir el requisito legal de conocimiento del catalán para acceder a la función pública.

Por otro lado, durante el periodo que abarca este *Informe* se produce un cambio en el Gobierno de les Illes Balears. En concreto, se nombra a un nuevo consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad tras aceptar la renuncia de la anterior titular en el cargo (BOIB n.º 95, de 19 de julio de 2024).

1.2. La Comisión de investigación sobre el contrato para la adquisición de mascarillas

Uno de los grandes asuntos que ha centrado la atención política y parlamentaria es la derivada judicial y política de la compra de mascarillas por parte del Gobierno Balear a la empresa Soluciones de Gestión y Apoyo a Empresas SL en mayo de 2020. Se trata de un contrato de compraventa de material sanitario en el que se declara la tramitación de emergencia, en el contexto de la crisis ocasionada por la Covid-19. En junio de 2020 se obtiene una comunicación de que las mascarillas adquiridas no cumplían con los requisitos de una mascarilla FFP2 y que, por tanto, aquel material no era utilizable.

Ante esta evidencia, las decisiones para abordar la cuestión se demoraron en el tiempo. En el plano de la gestión administrativa, en marzo de 2023, el Servicio Balear de Salud notifica a la contratista que las mascarillas no cumplían con los requerimientos técnicos exigidos y que se va a iniciar un procedimiento de resolución parcial del contrato de emergencia por incumplimiento culpable del contratista. Un año más tarde, en marzo de 2024, el procedimiento finaliza con una resolución de desistimiento por parte del órgano de contratación. Seguidamente, la Administración inicia un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato, invocando la falta de capacidad de la empresa para contratar el suministro del material sanitario y la falta de solvencia económica y técnica de la contratista. El Consejo Consultivo de las Illes Balears emite, por mayoría, dictamen favorable a la declaración de nulidad de la resolución por la que se adjudica el contrato de suministro de mascarillas. Por su parte, ante la Audiencia Nacional se siguen diligencias sobre el contrato de compraventa en las que se trata de dilucidar la posible existencia de comportamientos dolosos por parte del contratista.

En el ámbito político, el Parlamento balear aprueba la creación de una Comisión de investigación. El Grupo Parlamentario proponente (Vox) plantea la necesidad de esclarecer el retraso de casi tres años por parte del Servicio de Salud para iniciar el procedimiento de resolución por cumplimiento defectuoso del contratista. El Grupo Parlamentario Popular quiere centrar la investigación en la posible responsabilidad

política del anterior ejecutivo balear. El Grupo Parlamentario Socialista plantea que la Comisión abarque también el desistimiento del expediente y el papel de los actuales responsables del Servicio de Salud en este proceso. Los diputados ecosobiranistas (Més per Mallorca, Més per Menorca) y Podemos proponen un plan de trabajo teniendo en cuenta las posibles responsabilidades del Gobierno balear (en las legislaturas pasada y presente) en dos episodios concretos: por un lado, el retraso en la reclamación por parte del Servicio de Salud por la entrega de un producto defectuoso; y, por el otro, la decisión, durante la actual legislatura, de desistir del procedimiento de resolución del contrato y de optar por la declaración de nulidad de la adjudicación del contrato. Por su parte, la diputada del Grupo Mixto se manifiesta en contra de la creación de la Comisión por considerar que tal como se plantea queda fuera la gestión realizada por el Gobierno durante la actual legislatura. Concluido el debate, se acuerda la creación de la Comisión con el apoyo de 34 votos a favor, 1 en contra y 24 abstenciones (DS del Pleno n.º 28, de 12 de marzo de 2024).

El 9 de abril se constituye formalmente la "Comisión no permanente de investigación sobre irregularidades en contratos con la empresa Soluciones de Gestión y Apoyo a empresas, S.L., por parte del Gobierno de las Illes Balears desde el año 2020 hasta la fecha". El 30 de abril se aprueba el plan de trabajo transaccionado por los Grupos Parlamentarios Popular y Vox. En total, se producen diez reuniones de trabajo y veinticuatro comparecencias.

La defensa de posiciones de los Grupos Parlamentarios en el debate sobre las propuestas de conclusiones resulta tensa, con acusaciones mutuas y recíprocas. Por parte del PP y Vox se concluye que, pese a no determinarse de qué forma se estableció el primer contacto entre el Servicio Balear de Salud y el intermediador en la compra del material sanitario, los representantes políticos en el anterior ejecutivo estaban vinculados a la trama. Admiten, también, que la opción de declarar caducado el procedimiento de incumplimiento culpable del contratista (activado durante la pasada legislatura) e iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la declaración de emergencia del contrato de suministro resulta más razonable y tiene mayor consistencia. Los Grupos Socialista, Més per Mallorca y Més per Menorca denuncian un uso electoralista de los trabajos de la Comisión, dado que, pese a que no se han clarificado aspectos fundamentales de la investigación, se decide por parte de la mayoría cerrar con celeridad los trabajos. Los Grupos Parlamentarios Popular y Vox, por su parte, acuerdan el avance en el debate sobre las propuestas de conclusiones, en la antesala de las elecciones europeas. Las conclusiones son aprobadas con los votos de las formaciones de derecha, mientras que son rechazados los escritos presentados por los diputados socialistas y el de Més per Mallorca (Diario de Sesiones de la Comisión, n.º 30, de 7 de junio de 2024).

En el BOPIB n.º 49, de 14 de junio de 2024 se publican las propuestas de conclusiones de la citada Comisión y el 18 de junio se produce el debate y la votación (sin la presencia de los diputados del Grupo Parlamentario Socialista, que abandonan la sala al comenzar el debate) de las conclusiones de la Comisión aprobadas, como avanzamos, con el apoyo de los Grupos Parlamentarios Popular y Vox. Los argumen-

tos de los diferentes intervinientes reiteran los mismos razonamientos expuestos en el debate del Dictamen de la Comisión (DS del Pleno n.º 41, de 18 de junio de 2024).

1.3. La iniciativa para remover al presidente del Parlamento de las Illes Balears

Durante el debate parlamentario sobre la toma en consideración de la Proposición de ley presentada por Vox para derogar la Ley balear 2/2018, de memoria democrática, se produce un incidente que tiene consecuencias más allá de lo ocurrido en esa sesión. El grupo proponente expone que las leyes de memoria democrática imponen el silencio sobre unas víctimas. El Grupo Parlamentario Popular explica que la derogación de la ley balear no tendría efectos prácticos, dado que, en este caso, según palabras de su portavoz, "sería aplicable la Ley del estado 20/2022." El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista apela a los objetivos de justicia, verdad y reparación que pretenden las leyes de memoria. En este momento, el presidente de la cámara interrumpe el debate e indica, por una cuestión de orden y para preservar la neutralidad de la Mesa, que la vicepresidenta segunda y la secretaria segunda deben retirar unos retratos de gran valor simbólico (de la represaliada Aurora Picornell) de los ordenadores ambas. Entre gritos y aplausos, el presidente llama al orden por tercera vez a las interpeladas y les pide que abandonen la sala, al tiempo que rompe la imagen exhibida cuando intenta retirarla. Pese a que se pretende continuar con normalidad el debate, los portavoces de los Grupos Parlamentarios de la oposición reprochan la actitud de la presidencia de la cámara (DS Pleno n.º 41, de 18 de junio de 2024).

Los Grupos Parlamentarios Socialista, Més per Mallorca y Mixto solicitan la convocatoria de la Diputación Permanente para llevar a cabo una sesión plenaria extraordinaria en la que se desarrolle el debate y remoción del presidente del Parlamento de las Illes Balears, de acuerdo con el art. 39.*d* del Reglamento de la cámara (BOPIB n.º 52, de 12 de julio de 2024). La sesión plenaria extraordinaria, de conformidad con el acuerdo alcanzado por la Junta de Portavoces, se celebra el 3 de septiembre. Los grupos proponentes solicitan el apoyo al Grupo Parlamentario Popular para sacar adelante la iniciativa y lamentan el retraso en la realización de este debate y la forma en la que se ha gestionado la propuesta de destitución por parte del propio interesado.

Los portavoces de los grupos de izquierdas y econacionalistas aluden a la actitud impropia del presidente, recuerdan la fuerte carga simbólica que tiene la imagen de Aurora Picornell e invocan algunos episodios que ponen en duda la "neutralidad" del presidente del Parlamento. Por su parte, el Grupo Parlamentario Vox alude a la provocación de las dos diputadas (y miembros de la Mesa) que mantuvieron visibles durante cuarenta y cinco minutos las fotos de dos víctimas de la Guerra Civil. También recuerda que el letrado del Parlamento entendió que la actitud de las diputadas contravenía la neutralidad, aunque no informó de qué manera se debía proceder. Y pone de manifiesto que el señalamiento sobre la segunda autoridad autonómica ha provocado amenazas sobre su persona y su familia.

Durante su intervención, el presidente del Parlamento explica lo ocurrido en el Pleno el 18 de junio, aludiendo a la necesidad de que los miembros de la Mesa no tomen partido durante los debates parlamentarios y de mantener la neutralidad en el

órgano de gobierno del Parlamento. Asegura que había acordado con las diputadas socialistas que retirarían las fotografías exhibidas una vez finalizara la intervención del portavoz del Grupo Parlamentario Vox, compromiso que se negaron a cumplir. Asesorado por el letrado mayor, que confirmó la necesidad de mantener la neutralidad de los miembros de la Mesa, optó por llamar al orden a la vicepresidenta y a la secretaria segunda para solicitar que retiraran las imágenes. Ante la negativa de asumir las directrices establecidas, para mantener el orden en el Pleno, asegurar el cumplimento del Reglamento y preservar el principio de neutralidad de la Mesa, decidió cerrar el ordenador de la vicepresidenta segunda y llamarla al orden por tercera vez, lo que supuso su expulsión de la sala.

Hasta el último momento, del Grupo Parlamentario Popular no manifiesta su posición en este asunto. Recordemos que tras los luctuosos hechos del 18 de junio se produjo la ruptura, a nivel nacional, de Vox con los gobiernos autonómicos y que la presidenta Prohens dio por supuesto que Le Senne renunciaría a continuar como presidente del Parlamento. Para el portavoz del Grupo Parlamentario Popular la decisión del diputado de Vox de mantener el cargo, tras la ruptura unilateral del acuerdo de gobierno, resulta inexplicable y justifica que aquella ruptura libera a su formación del compromiso con el apoyo a la presidencia del Parlamento. Expone que los hechos que dan lugar a la solicitud de reprobación no son propios de la dignidad de la posición que se ocupa el presidente. Sin embargo, manifiesta la falta de credibilidad de la oferta de Grupo Parlamentario Socialista para elegir a un nuevo presidente y por eso anuncia que el Grupo Parlamentario Popular se abstendrá ante la remoción planteada.

Finalizado el debate y realizada la votación, se rechaza la propuesta de remoción planteada, dado que no se alcanza el apoyo de la mayoría de tres quintas partes de los diputados, tal como exige el citado art. 39.*d* del Reglamento del Parlamento (DS Pleno n.º 43, de 3 de septiembre de 2024).

1.4. Primeros pasos (con algún tropiezo) de la Mesa por el Pacto Social y Político por la Sostenibilidad

Entre los temas que ocupan, desde hace tiempo, la agenda política en Illes Balears se encuentran el crecimiento demográfico, la fragilidad del territorio, la saturación turística y el problema de acceso a la vivienda. Con el fin de sentar las bases de una transición hacia un modelo que permita un equilibrio en la gestión, responsable y sostenible, de estos desafíos el Gobierno balear impulsa la creación de la Mesa por el Pacto Social y Político por la Sostenibilidad. Se trata de una iniciativa que se abre a la participación ciudadana y de entidades, asociaciones y diferentes sectores para que puedan plantear propuestas ante un escenario económico, social y medioambiental muy complejo.

El inicio del proceso participativo coincide con movilizaciones ciudadanas en las diferentes islas ("Mallorca no es ven", "Menorca per un habitatge digne", "Eivissa no pot més") contra la masificación turística y las dificultades para acceder a la vivienda y ante la constatación de una pérdida de bienestar social. Frente el descontento ciu-

dadano, la presidenta del Gobierno incide en la necesidad de buscar un pacto transversal con el fin de establecer límites y contención, sin mermar el desarrollo económico ni caer en la precipitación. Se trata, en definitiva, de alcanzar un acuerdo para garantizar la convivencia entre la actividad turística y los residentes, para asegurar el bienestar de los ciudadanos de las Illes Balears.

El impulso al Pacto por la sostenibilidad, en general, se valora de forma positiva entre los diferentes sectores implicados (la Universitat de las Illes Balears, las asociaciones profesionales del ámbito turístico, la Federación Empresarial Hotelera o colegios profesionales). Los sindicatos aplauden también la iniciativa, mientras algunos partidos políticos (tales como el PSIB) apelan a una mayor celeridad en la adopción de medidas por parte de los poderes públicos. Fòrum de la Sociedad Civil y entidades cívicas vinculadas a la protección del territorio muestran sus dudas sobre la eficacia práctica de la iniciativa. Obra Cultural Balear pone el foco sobre el error estratégico que supone no dedicar atención a la dimensión lingüística y cultural de la sostenibilidad.

Durante los primeros meses de andadura, según el plan de trabajo establecido, gracias a las aportaciones de más de cien entidades y representantes de distintas instituciones se presenta un documento con la diagnosis y la determinación de objetivos estratégicos y de desarrollo. Sin embargo, a finales de año se producen las primeras bajas entre los colectivos integrantes del Pacto. Fòrum per a la Societat Civil, que engloba a veintisiete entidades, suspende su participación en el proyecto en tanto no se modifique la metodología de trabajo, que favorece, en su opinión al sector empresarial turístico. También renuncia a participar en la iniciativa la Federación de Asociaciones de Vecinos de Palma, al considerar que los temas sociales y ambientales quedan relegados frente a un debate económico que se centra en los intereses del sector turístico. Por su parte, el GOB, entidad ecologista de prestigio en Baleares, también anuncia su retirada del Pacto a causa de lo que considera "políticas regresivas" impulsadas por el Gobierno de las Illes Balears.

1.5. La crisis política en el Consell Insular de Formentera

Desde el inicio de la legislatura la inestabilidad política ha marcado el funcionamiento del Consell Insular de Formentera. En las elecciones de 2023, la coalición de derechas Sa Unió de Formentera obtiene, por un escaso margen, la mayoría de votos en la isla pitiusa. Desde el primer momento los desencuentros entre el presidente del Consejo y los miembros de la Junta de Gobierno son constantes. La ruptura total de la confianza se produce en mayo de 2024, con la dimisión del equipo de gobierno. Este hecho y la imposibilidad de poder nombrar consejeros no electos (a causa de la singularidad del Consejo de Formentera) impiden el normal ejercicio de las competencias y provocan una situación de bloqueo político de la institución.

Entre tanto, se plantean diversas iniciativas que no prosperan. Es el caso de la propuesta, formalizada del presidente de la institución el 11 de julio de 2024, para modificar el Reglamento Orgánico del Consejo Insular de Formentera sobre atribución de competencias en ausencia de la Junta de Gobierno. El grupo político Sa Unió

de Formentera solicita, el 24 de julio de 2024, también infructuosamente, que el presidente planteé una cuestión de confianza ante el Pleno. Posteriormente, el 27 de agosto de 2024, el mismo grupo político presenta una iniciativa para modificar el Reglamento Orgánico de Consejo Insular de la institución con el objetivo de forzar la presentación de una cuestión de confianza por parte de la presidente del Consejo en el caso que falte la Junta de Gobierno o esta no se pueda conformar por falta de quorum de constitución. Se pretende que a través de este procedimiento se pueda determinar el cese del presidente, la elección de un nuevo presidente y la conformación de una nueva Junta de Gobierno por el grupo o los grupos que hayan exigido la responsabilidad al presidente. Pese a que esta iniciativa sí prospera a nivel político, el Consejo Consultivo emite informe desfavorable, por tratarse de una propuesta contraria a la legislación básica estatal.

A final de año sale adelante la moción de censura en el Consejo Insular de Formentera, por la que cesa su presidente, gracias al apoyo de la coalición Sa Unió (al frente de cuyas listas se presentó Córdoba) y la abstención del PSOE y de Gent per Formentera. El acuerdo parar plantear la iniciativa se produce tras la renuncia de algunos de los representantes de la coalición de derechas a presidir el Consejo y tras convenir, con los partidos de izquierda, el perfil más idóneo para ocupar la presidencia de la institución.

2. Actividad normativa

En 2024 ven la luz siete leyes, algunas de muy poca trascendencia política, como es el caso de la Ley 4/2024, de 20 de junio, de la unificación por absorción del Colegio Oficial de Titulados Mercantiles y Empresariales de Baleares por parte del Colegio Oficial de Economistas de las Islas Baleares (BOE n.º 182, de 29 de julio de 2024). No se aprueba, en cambio, la ley de presupuestos para el año 2025. Una de las leyes surge de la iniciativa de un consejo insular. Salen adelante algunas leyes derivadas de proposiciones de ley y otras que dimanan de decretos-leyes. El recurso a la legislación de urgencia sigue siendo alto. Aunque durante los momentos más duros de la pandemia la excepcionalidad de la situación pudiera justificar la utilización de esta vía, recuperada la normalidad las cifras nos sitúan ante un uso desmedido de la potestad gubernamental.

2.1. Leyes

La Ley 1/2024, de 16 de febrero, de mejora de la regulación de los servicios de transporte con vehículos de hasta nueve plazas en las Illes Balears (BOE n.º 74, de 25 de marzo de 2024), supone una nueva modificación de un sector que se ve sujeto a sucesivas reformas normativas, tanto a nivel estatal como en el ámbito autonómico, y a importantes pronunciamientos jurisprudenciales. En concreto, se pretende adecuar la regulación de las licencias de VTC a las necesidades del territorio y establecer mayor transparencia de determinadas operadoras del sector. Se trata de una norma que surge de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y se aprueba por consenso de todos los grupos parlamentarios.

Tal como se explica en la crónica del año 2023, 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. El Grupo Parlamentario Socialista presenta, infructuosamente, una enmienda a la totalidad con texto alternativo, en el cual se plantea mantener la Oficina Anticorrupción en línea con las directrices fijadas por la Unión Europea para fortalecer la ética y la integridad pública. Por parte del Grupo Parlamentario Mixto se solicita, igualmente sin éxito, que se pida dictamen al Consejo Consultivo de las Illes Balears sobre esta iniciativa legislativa, por considerar que la proposición plantea deficiencias técnicas y que las medidas incluidas en la misma pueden afectar a los derechos de los denunciantes de los expedientes que actualmente están en trámite ante la Oficina. Ninguno de estos planteamientos se toma en consideración por parte de la mayoría parlamentaria, que cuenta con el apoyo suficiente para aprobar la Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las Actividades de los Cargos Públicos de las Illes Balears (BOE n.º 102, de 26 de abril de 2024).

Para hacer frente a una de las mayores preocupaciones de la sociedad balear, se impulsa la aprobación de la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOE n.º 182, de 2 de julio de 2024), dimanante del Decreto-ley 6/2023, del mismo nombre, que ahora queda derogado. Se trata de una norma que cuenta con un articulado muy breve, de tan solo tres artículos, pero que supone la modificación diversas leyes y decretos de gran relevancia (tales como la Ley 12/2017, de urbanismo; la Ley 5/2018, de vivienda, para dar cobertura a la tipología de "alojamiento con espacios comunes complementarios"; la Ley 8/2012, de turismo, por la que se permite la reconversión de establecimientos de alojamiento turístico o parcelas no edificadas de uso turístico a residencial; o el Decreto 145/1997, que se aplica para la expedición de las cédulas de habitabilidad). La Ley adopta una serie de medidas que afectan al suelo urbano y, preferentemente, a la superficie ya construida. Por un lado, se trata de hacer posible las llamadas viviendas de precio limitado, mediante el incremento de la densidad de las viviendas y el cambio de uso. Además, se pretende incrementar la edificabilidad de las parcelas para fomentar la construcción de nuevas viviendas.

La 5/2024, de 11 de noviembre, de control de afluencia de vehículos en la isla de Eivissa para la sostenibilidad turística (BOE n.º 303, de 17 de diciembre de 2024), se aprueba a partir de la iniciativa del Consejo Insular de Eivissa. La proposición de ley se presenta a la vista de los datos contenidos en el "Diagnóstico territorial previo a la revisión del Plan territorial de Eivissa" sobre el índice de la presión humana diario en relación al padrón de habitantes oficial y de los ofrecidos por la Autoridad Portuaria de las Illes Balears relativos al incremento acusado de entrada de vehículos en la

pitiusa mayor. La medida se justifica por los efectos que la congestión de tráfico durante los meses de julio y agosto puede tener sobre la calidad de vida insular y sobre la percepción de la isla como destinación turística. La ley, que es aprobada por una amplia mayoría de votos (con la única oposición de Vox) prevé que el Consejo Insular podrá limitar a afluencia de vehículos con determinadas excepciones (para el caso de personas residentes, trabajadoras o traslados necesarios). La norma cuenta con el precedente de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad de la isla de Formentera, a través de la cual se habilita al Consejo insular para establecer restricciones temporales a la circulación de determinados tipos de vehículos de motor. La aprobación de la nueva regulación sirve de apoyo para aquellos que defienden la adopción de medidas similares para Mallorca y Menorca.

La Ley 6/2023, de 15 de noviembre, de modificación la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las islas Baleares (BOE n.º 303, de 17 de diciembre de 2024), es el resultado de una iniciativa del Grupo Parlamentario Vox. Con la nueva regulación se permite la asistencia como espectadores a los mayores de 16 años y a los menores de esta edad acompañados de mayores. Hasta ahora el art. 12 prohibía a las personas menores de 18 años asistir a las plazas de toros cuando se celebren espectáculos taurinos. El debate entre los diferentes grupos parlamentarios, previo a la aprobación de la Ley, se centra en la protección del bienestar del menor ante situaciones que pueden herir la sensibilidad de los espectadores, que, según los grupos de la oposición, queda mermada. Por su parte, los Grupos Parlamentarios Popular y Vox defienden la libertad de los mayores de 16 años y de los menores acompañados para asistir a los espectáculos taurinos, apelando al carácter cultural de los mismos.

El significado de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2025) no puede entenderse sin analizar, al mismo tiempo, el decreto-ley que la precedió y los dos decretos-leyes que se publicaron inmediatamente después de la misma.

La Ley en cuestión dimana el Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas (BOE n.º 198, de 16 de agosto de 2024). Mediante este Decreto-ley se prevé la modificación total o parcial de más de cincuenta leyes y decretos-leyes y se introducen más de 170 cambios normativos con el objetivo declarado de agilizar los trámites burocráticos a los ciudadanos y facilitar que la actuación de la Administración sea más ágil y eficaz. Entre las múltiples medidas que se introducen a través del Decreto-ley 3/2024, sin duda, las más polémicas son la regularización de construcciones urbanísticas fuera de ordenación en suelo rústico (dado que permite una amnistía de edificaciones e instalaciones bastante generosa en cuanto a su objeto y alcance); el aumento de la edificabilidad en suelo rústico; y la posibilidad de conceder licencias edificatorias, con requisitos más gravosos, en Áreas de Prevención de Riesgos (APR) de inundación. En el trámite de convalidación del Decreto-ley (Diario de Sesiones del Pleno n.º 40, de 11 de junio de 2024) se acuerda su tramitación como Proyecto de ley.

Durante la tramitación del Proyecto de ley se presentan un número muy alto de enmiendas (más de un centenar). En Comisión se formulan unas cincuenta transacciones entre el PP y Vox y se anuncian varios votos particulares. El Grupo Parlamentario Vox había presentado, entre otras enmiendas, la propuesta de eliminar el carácter vehicular del catalán en la enseñanza y la supresión del conocimiento de la lengua catalana para el acceso a la función pública. El Grupo Parlamentario Popular, pese a manifestar que no apoyaba tales propuestas, por error, votó a favor de todas las enmiendas presentadas por Vox, también las que incluían la reforma de la Ley de educación y de la Ley de función pública. Una vez el presidente de la cámara declara aprobada la Ley, el Grupo Parlamentario Popular toma consciencia del error y, apelando a la cortesía parlamentaria, pide que se repita la votación, tal y como ha sucedido en otros casos. Pero, en esta ocasión, la portavoz de Vox se opone (Diario de Sesiones del Pleno, n.º 56, de 26 de noviembre de 2024).

Con la inclusión en la Ley 7/2024, por error, de las enmiendas de Vox se suprimen artículos fundamentales para la normalización lingüística de la lengua catalana que, según la presidenta del Gobierno, suponen líneas rojas que su grupo parlamentario no está dispuesto a traspasar. Para corregir las consecuencias la votación y salvar las incongruencias derivadas de la misma, el ejecutivo anuncia en sede parlamentaria que el equívoco se solventará mediante la legislación de urgencia. De esta forma, el mismo día que se publica oficialmente la Ley 7/2024, ve la luz un segundo *Boletín* extraordinario que incluye el Decreto-ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo y vivienda y el Decreto-ley 6/2024, de 13 de diciembre, de medidas urgentes para la protección de las personas y los bienes en las zonas inundables de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. El primero de ellos tiene por objeto, tal y como aparece explicitado en la parte expositiva, revertir las consecuencias de las enmiendas aprobadas erróneamente e "impedir que desplieguen efectos estas modificaciones normativas propuestas que no reflejan la verdadera voluntad popular representada por el conjunto de grupos parlamentarios de la Cámara." Con la aprobación de la norma se retorna a la redacción de las leyes de educación y función pública que tenían antes de la aprobación de la Ley 7/2024. El segundo decreto-ley modifica la Ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears, con el objetivo de prohibir la edificación en áreas de prevención de riesgo de inundación e inundables en suelo rústico. Ambas normas impulsadas por el Gobierno son validadas, también, con el apoyo de los grupos parlamentarios de izquierda y ecosoberanistas. Esta situación, como avanzamos en su momento, provoca la negativa de Vox a apoyar el proyecto de ley de presupuestos.

2.2. Decretos-leyes

Además de los ya comentados en el apartado anterior, en el período que abarca este *Informe* se han aprobado otros tres decretos-leyes.

La justificación del Decreto-ley 1/2024, de 22 de marzo, por el cual se regulan determinados aspectos de la actividad sanitaria urgente y emergente de las Illes Ba-

lears (BOE n.º 161, de 4 de julio de 2024) reside en la necesidad de revisar la gestión de las políticas sanitarias y adaptarlas a la realidad de un territorio sujeto a una importante presión asistencial durante determinados meses del año. Se plantea la inclusión de modalidades de gestión compartida, también con recursos sanitarios privados, en determinadas situaciones y épocas del año. En concreto, se establecen las condiciones para que el Servicio de Salud de las Illes Balears cubra económicamente la asistencia sanitaria prestada por las entidades sanitarias adheridas a la Red de Centros y Servicios Sanitarios de Apoyo a la Asistencia Sanitaria Urgente y emergente a los usuarios en los casos en que su situación médica obligue a una atención inmediata.

Por su parte, el Decreto-ley 2/2024, de 10 de mayo, por el turismo responsable y la mejora de la calidad de las zonas turísticas, de modificación del Decreto-ley 1/2020, de 17 de enero (BOE n.º 161, de 4 de julio de 2024) adopta algunas medidas que tratan de flexibilizar determinadas previsiones contenidas en el decreto-ley original contra el turismo de excesos. Así, por ejemplo, se elimina la prohibición relativa a la publicidad y comercialización de las *party boat*. Por otro lado, se introduce la prohibición del consumo de alcohol en la vía pública en esas zonas. Además, se modifica la delimitación de algunas zonas, a petición de los ayuntamientos afectados. La urgencia de la norma se justifica, según la exposición de motivos, por la necesidad de que la nueva regulación esté vigente al inicio de la temporada turística.

El Decreto-ley 4/2024, de 22 de noviembre, de modificación del 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 (BOE n.º 315, de 31 de diciembre de 2024), se limita a reorganizar la distribución de las cuantías de la ayuda estatal en el precio de los abonos de transporte.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. Colaboración

A través de la Resolución de 26 de junio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, se publica el Acuerdo de 12 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 1/2024, de 22 de marzo, por el cual se regulan determinados aspectos de la actividad sanitaria urgente y emergente en las Illes Balears (BOE n.º 173, de 18 de julio de 2024). Las discrepancias suscitadas en relación con los arts. 1, 3, y el Título II (arts. 10 a 21) se consideran solventadas de conformidad con los compromisos y consideraciones contenidas en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2025).

Mediante Resolución de 9 de julio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, se publica el Acuerdo de 28 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en relación con la Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las Actividades de los Car-

gos Públicos de las Illes Balears (BOE n.º 173, de 18 de julio de 2024). Las discrepancias formuladas en relación con las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, disposiciones transitorias primera y segunda, y la disposición derogatoria única de la Ley 2/2024 fueron resueltas conforme al Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2025).

Mediante la Resolución de 23 de julio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, se publica el Acuerdo de 10 de julio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley de Illes Balears 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOE n.º 215, de 5 de septiembre de 2024). Las discrepancias suscitadas en relación con las disposiciones adicionales primera, decimotercera y decimocuarta de la Ley en cuestión se solventan en los términos establecidos en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2025).

Mediante sendas Resoluciones de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial se publican los Acuerdos de 26 de julio (BOE n.º 228, de 19 de septiembre de 2024) y de 7 de agosto de 2024 (BOE n.º 227, de 19 de septiembre de 2024), de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears. Concretamente, se suscitan dudas en relación a los arts. 15 (dedicado a actividades y usos del suelo en la zona de policía no sujetos a autorización de la Administración hidráulica), 20 (por el que se modifica la Ley de educación de las Illes Balears), 25 (a través del cual se introducen cambios en la ley de cambio climático y transición energética), 42 (que introduce modificaciones a la Ley de coordinación de policías locales) y disposición adicional séptima (sobre el procedimiento de legalización extraordinaria de edificaciones, construcciones, instalaciones y usos existentes en suelo rústico). Tales discrepancias se consideran solventadas conforme a los compromisos y consideraciones contenidos en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral (BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2025).

3.2. Conflicto

1. La STC 112/2024, de 10 de septiembre (BOE n.º 247, de 12 de octubre), estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. La controversia versa sobre el 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 materia de transportes terrestres. Dicho precepto da una nueva redacción al art. 74 *bis.*1 *b* de la Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible, el cual establece la obligación de reservar el servicio de alquiler de vehículos con conductor con una antelación de treinta minutos a su prestación.

A su vez, el debate dimana del procedimiento contencioso administrativo planteado, en su momento ante el Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears por determinadas sociedades interesadas, en relación al tiempo mínimo de precontratación previsto en el Decreto balear 46/2019, de 7 de junio, durante el cual ya se había solicitado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del Decreto-ley 1/2019. Sin embargo, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears consideró que la regulación discutida no establecía una desproporción incompatible con el derecho a la libertad de empresa y desestimó el recurso.

Presentado el recurso de casación contra la anterior resolución, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS entiende que existe interés casacional para determinar si el establecimiento tiempo mínimo de precontratación del servicio en cuestión resulta contrario al art. 38 de la CE. Finalmente, tal y como se ha avanzado, la Sección Tercera de la misma Sala acuerda plantear la cuestión de inconstitucionalidad, principalmente, tomando en consideración el contenido de la Sentencia 164/2023, de 13 de febrero, de la misma Sección Tercera, por la cual se declarara que el artículo del Decreto del Gobierno Vasco, que también exigía un lapso de treinta minutos de antelación mínima para la contratación, es contrario a la libertad de empresa prevista en el art. 38 de la CE y al art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado. En dicha resolución se argumenta que la exigencia de una antelación mínima para contratar el servicio disuade al usuario y supone "un serio riesgo de expulsión del mercado de las empresas que operan bajo este tipo de licencias."

En los fundamentos jurídicos de la STC 112/2024, en primer lugar, el alto Tribunal diferencia las dos regulaciones para las actividades empresariales que prestan servicio de transporte de pasajeros mediante vehículos de turismo (taxi y VTC) y sintetiza la doctrina constitucional sobre la libertad de empresa, prevista en el art. 38 de la CE y sus limitaciones. Centrado en el análisis del caso concreto, entiende que la finalidad perseguida a través de la norma controvertida, a la vista de justificación contenida en el Decreto-ley 1/2019 (entre ellas, ayudar a equilibrar la actividad de los dos sectores) es constitucionalmente legítima (FJ 5). Sin embargo, considera que la medida no es adecuada ni razonable, dado que "supone un serio obstáculo para el desarrollo de la actividad del VTC" y la sitúa "en evidente desventaja competitiva en el único segmento en el que operan, el de la precontratación". Además, estima que la regulación controvertida "no es una medida que ofrezca tutela del consumidor", dado que reduce en la práctica la oferta en el ámbito de la precontratación. Tampoco entiende que la previsión sea adecuada para la consecución del interés general en relación a la restricción que supone para la actividad económica, dado que para el caso de las VTC's la precontratación es una exigencia del servicio. Por consiguiente, el TC declara la inconstitucionalidad del precepto que exige un lapso de tiempo de antelación mínima previo a la prestación del servicio de los VTC's.

2. La STC 141/2024, de 19 de noviembre (BOE n.º 311, de 26 de diciembre), resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en relación al art. 1.1 del Decreto-ley 5/2021, de 7 de mayo, del Gobierno de las Illes Balears.

El precepto en cuestión modifica determinadas normas (la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública de las Illes Balears y el Decreto-ley 11/2020, de 10 de julio, por el que se establece el régimen sancionador específico para hacer frente a los incumplimientos de las disposiciones dictadas para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la Covid-19), que habilitan a los órganos autonómicos para adoptar y tipificar infracciones en materia de salud pública. Básicamente, en el recurso se pone en duda el encaje constitucional de la redacción contenida en el art. 49 *bis,* apartados 2 y 3, de la Ley 16/2010. En concreto, invocando lo dispuesto en la Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, la regulación controvertida prevé la adopción de "medidas preventivas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control". La demanda se centra en los siguientes grupos de medidas: el aislamiento en domicilio o internamiento en centros hospitalarios (por contravenir el art. 17 CE); las medidas preventivas que comportan restricciones a la movilidad y a la circulación de las personas (contrarias al art. 19 CE); los límites a las reuniones privadas entre no convivientes (por no encajar en el art. 21 CE); y el sometimiento a tratamiento adecuado y a medidas profilácticas de prevención, incluida la vacunación (por infringir los arts. 15 y 18 CE).

La impugnación se sustenta en los siguientes motivos: la infracción de los arts. 86.1 y 53.1 CE, en relación a los límites materiales de los decretos-leyes, que no pueden afectar al contenido esencial de los derechos y libertades fundamentales (tales como el derecho a la integridad física, la libertad personal, la intimidad personal, la libertad de circulación y residencia, o el derecho de reunión); la vulneración de la reserva de ley orgánica, establecida en el art. 81.1 CE para los derechos contenidos entre los arts. 15 y 29 CE; la infracción del art. 116 CE, por considerar que las medidas adoptadas suponen una suspensión de derechos fundamentales; la contravención del régimen de distribución de competencias, por invadir las atribuciones del Estado, previstas en el art. 149.1.1ª y 16ª CE; y por la indebida reproducción de las normas estatales mediante una ley autonómica.

Pese a que tanto el Parlamento balear como el ejecutivo autonómico solicitan la terminación del proceso por desaparición sobrevenida del objeto, el TC, en aplicación de su doctrina, estima que subsiste el recurso tanto en relación a la vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes y a la infracción de la reserva de ley orgánica. También entiende que, pese a la modificación legislativa, se mantiene inalterada la controversia competencial y, por extensión, la invocación de la indebida reproducción de normas estatales por el decreto-ley autonómico. Igualmente, considera que no ha desaparecido el interés constitucional sobre los límites que impone la Constitución al establecimiento del derecho de excepción (en desarrollo de los arts. 55 y 116 CE).

Sobre el fondo del asunto, en relación a los límites materiales de los decretos-leyes, reitera la doctrina ya contenida en la STC 136/2024, que resuelve el recurso contra determinados preceptos de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, en la nueva redacción dada por la Ley 8/2021, que presentan un contenido sustancialmente idéntico al supuesto ahora examinado. Por ello, entiende que las medidas de aislamiento afectan a la libertad de circulación (art. 19 CE) y las limitaciones de

reuniones privadas entre no convivientes afectan al art. 21.1 CE en relación con el art. 18.1 CE. Es por ello que, aplicando esa doctrina, declara inconstitucionales las previsiones contenidas en el nuevo art. 49 *bis*.3 de la Ley de Salud Pública de Illes Balears, tales como aquellas medidas que supongan "aislamiento de las personas enfermas", las de "control sobre las personas que hayan estado en contacto con personas enfermas", el "sometimiento a medidas de prevención de la enfermedad, incluida la vacunación", las que "comporten limitación o restricción de la circulación o la movilidad de personas"; las "de control de la salida de la zona […] afectadas o de entrada en estas, incluido el establecimiento de las pruebas diagnósticas"; las "restricciones a las agrupaciones de personas"; y las de "aislamiento y cuarentena", la "limitación en horario nocturno" y la "limitación de un número máximo de personas que se puede reunir."

Sobre la infracción de la reserva de ley orgánica (*ex articulo* 81.1 CE), se remite, nuevamente a lo dicho en la STC 136/2024, dada la identidad en el contenido de los preceptos impugnados. Lo cual le permite declarar la inconstitucionalidad de las medidas de medidas previstas en los apartados *b* (sometimiento de los enfermos a tratamiento adecuado), *d* (sujeción a observación y medidas de vigilancia) y párrafos primero (medidas de control del entorno de las personas enfermas o de las que hayan sido contacto de las enfermas) y sexto (medidas de cribado a grupos afectados o vulnerables) de la letra *f* del art. 49 *bis*.3 de la Ley 16/2010.

A la vista de la declaración de inconstitucionalidad en base a los argumentos esgrimidos, el TC considera innecesario su pronunciamiento sobre la supuesta contravención de la constitución por infracción del art. 116 y por la pretendida invasión de competencias (FJ 4 *c*). Tampoco entiende que se pueda estimar la inconstitucionalidad por la indebida reproducción de la normativa estatal en la legislación autonómica (FJ 5). En relación a ambas cuestiones, se remite a la doctrina contenida en la STC 136/2024.

3. Mediante Auto 89/2024, de 24 de septiembre (BOE n.º 264, de 1 de noviembre) se inadmite la cuestión de inconstitucionalidad formulada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en relación al segundo párrafo del art. 221.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), que exige la inscripción registral a los efectos de acreditar la pareja de hecho para el acceso a la pensión de viudedad. El órgano promotor considera, en primer lugar, que la exigencia legal contraviene la cláusula de igualdad, contenido en el primer inciso del art. 14 de la CE, en relación con la protección de la familia (art. 39 CE) y con el acceso a las prestaciones de la Seguridad Social ante situaciones de necesidad (art. 41 CE). Y, en segundo lugar, entiende que la exigencia legal en cuestión puede constituir una discriminación indirecta por razón de sexo, al impactar en una prestación claramente feminizada.

El TC estima inviable la cuestión. En primer lugar, porque ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el ajuste al principio de igualdad de la condición controvertida sobre el antecedente legislativo que, con una previsión idéntica, establecía el

texto refundido de la Ley general de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994. Y, en segundo lugar, porque considera que la supuesta discriminación indirecta por razón de género, invocada en el Auto de interposición de la cuestión, no se produce por la aplicación de este precepto. Según el alto Tribunal la exigencia legal para el acceso a la pensión de viudedad no supone, ni formal ni materialmente, que las mujeres se encuentren en peor situación que los hombres, dado que se trata de una condición que exige concurrencia de voluntades de ambos cónyuges. Recuerda que el requisito legal se justifica por razones objetivas, ajenas al sexo de los beneficiarios, consistente en "favorecer la seguridad jurídica, evitar el fraude y coordinar internamente el sistema prestacional de la seguridad social."

LA RIOJA

Amelia Pascual Medrano
Universidad de La Rioja

1. Actividad político-institucional

La estabilidad ha sido quizá la nota más reseñable del año 2024 en La Rioja. No se ha producido ningún acontecimiento político o jurídico extraordinario, lo cual puede, a su vez, enlazarse con el hecho de que el popular Gonzalo Capellán dispone de mayoría absoluta en el Parlamento riojano.

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 EA de La Rioja. 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, que fue ampliando el plazo de enmiendas hasta el 24 de noviembre de 2021.

A pesar de esta pausada tramitación existía una fundada expectativa de que la reforma estatutaria estaría aprobada durante la XIV Legislatura. Sin embargo, la disolución anticipada de las Cortes Generales el 29 de mayo de 2023 frustró 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 (5 de septiembre de 2023), se halla todavía a la espera de lo que será su segundo debate de totalidad en el Pleno del Congreso.

1.2. Partidos

En junio, la secretaria general del PSOE en La Rioja y ex presidenta de la CAR, Concha Andreu Rodríguez, renunció al acta de diputada regional y anunció su intención de no concurrir a la reelección como secretaria general en el siguiente congreso regional. No obstante, continua como senadora.

El citado congreso se celebrará el 15 y 16 de febrero de 2025, si bien ya se conoce el nuevo secretario regional. Abierto el proceso de primarias, solo formalizó la precandidatura el portavoz parlamentario y alcalde de Arnedo, Javier García Ibáñez, de modo que el 16 de diciembre de 2024 quedó directamente proclamado.

1.3. Economía y presupuestos

El 19 de diciembre el Parlamento riojano aprobó, con los votos del Grupo Popular, el proyecto de presupuestos del Gobierno de Gonzalo Capellán (Ley 5/2024, de

27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la CAR para el año 2025). Su monto global asciende a 2.084,02 millones de euros, lo que supone un incremento del 7% en relación con los de 2024.

Los Presupuestos para 2025 incrementan la partida dedicada a salud un 3,75%; a educación un 3,57%; a políticas sociales un 1,94%; y a vivienda un 4,61%. Cabe también subrayar el incremento en un 14,6% de las partidas destinadas a inversiones reales.

Por lo que se refiere a Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2025, destacan las siguientes: i) se mantiene la deducción en el IRPF para paliar las subidas de intereses de los préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda habitual; ii) en el impuesto sobre el patrimonio, se introduce una bonificación del 100 % sobre su cuota positiva, si bien no será aplicable para aquellos contribuyentes que declaran el Impuesto estatal sobre las Grandes Fortunas; y iii) en relación con los impuestos propios, se modifica la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la CAR en materia de impuestos propios y tributos cedidos, a fin de incluir en el impuesto sobre el impacto visual y medioambiental las instalaciones de energías renovables, considerando como tales los parques eólicos y solares fotovoltaicos, si bien se excluyen las instalaciones destinadas al autoconsumo y las de menor potencia.

El segundo bloque de la Ley, como es habitual, se aprovecha para introducir modificaciones menores en numerosas leyes: Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja; Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la CAR; Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR; Ley 4/1994, de 24 de mayo, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja; Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la CAR; Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja; Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja; Ley 9/2022, de 20 de julio, sobre economía social y solidaria de La Rioja; Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja; Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR; Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja; Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja; Ley 3/2024, de 25 de junio, por la que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2024-2032; Ley 1/2017, de 3 de enero, del control del potencial vitícola en la CAR; Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Por último, modifica también la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja y la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, a fin de dar cumplimiento a sendos acuerdos alcanzados en 2023 en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. Actividad normativa

2.1. Leyes

En 2024, al margen de las leyes de presupuestos y medidas para 2025, a las que ya nos hemos referido, se han aprobado sólo 4 leyes.

– La Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja, fue aprobada con los votos favorables del Grupo Popular, impulsor de la iniciativa, del Grupo VOX y del Grupo de Podemos-Izquierda Unida. El Grupo Socialista se abstuvo.

La Ley suspende los procedimientos administrativos de reconocimiento de utilidad pública relativos a las instalaciones eléctricas previstas en el art. 54 de Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, así como las autorizaciones de uso y actividades en suelo no urbanizable relativas a instalaciones eléctricas de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación del art. 51 de la misma Ley. Quedan excluidas, no obstante, las instalaciones de autoconsumo.

La norma se justificó por la necesidad urgente —en tanto se aprobara la futura Ley del paisaje de La Rioja y del Plan Riojano Integrado de Energía y Clima de La Rioja, en ese momento en tramitación— de proteger el valor agrario y paisajístico del territorio riojano frente a la actual proliferación de instalaciones de generación y transporte de energía renovable en suelo no urbanizable (especialmente polémico es, en este sentido, el proyecto de la línea de alta tensión entre Tauste y Júndiz, que atraviesa La Rioja).

La Ley suscitó inmediatamente las críticas de algunas empresas del sector y la apertura de negociaciones en la Comisión Bilateral de Cooperación (véase infra).

– La Ley 2/2024, de 7 de febrero, de bonificación del impuesto sobre sucesiones y donaciones, se aprobó con los votos de los Grupos Popular y Vox. Su único artículo modifica la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la CAR en materia de impuestos propios y tributos cedidos, a fin de ampliar del 50% al 99% la bonificación del impuesto de sucesiones y donaciones, cuando la base liquidable sea igual o superior a 400.000 euros. Anteriormente, la bonificación del 99% se hallaba ceñida a las bases liquidables inferiores a esa cantidad.

La medida adoptada se enmarca en el compromiso del ejecutivo de Gonzalo Capellán de convertir a La Rioja en una de las regiones con impuestos más bajos de España.

– La Ley 3/2024, de 25 de junio, por la que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2024-2032, obtuvo el apoyo de todos los Grupos a excepción de IU que se abstuvo. El plan se articula en tres programas: a) Programa de actuaciones para la construcción, acondicionamientos, y ensanches y mejoras de la red autonómica de La Rioja; b) Programa de actuaciones en medio urbano, de conservación ordinaria, de seguridad vial y de movilidad sostenible en la red autonómica de La Rioja; y c)

Programa de actuaciones preparatorias y complementarias para el desarrollo del Plan Regional de Carreteras de la CAR.

– La Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos en La Rioja, es un nuevo ejemplo de las cada vez más frecuentes, pero hasta hora inéditas en el Parlamento riojano, leyes ómnibus o transversales. En este caso la Ley aprueba la modificación de trece textos legales (vivienda, economía social, ciencia, cooperación al desarrollo, educación, función pública, igualdad, universidades, y juegos y apuestas) justificada, con carácter general, en la mejora de la prestación de los servicios públicos de la CAR.

Los tres grupos de la oposición votaron en contra y coincidieron en la crítica del empleo de esta técnica legislativa.

Entre las modificaciones aprobadas, especialmente polémica fue la operada art. 1 de la Ley 3/2008, de 13 de octubre, de reconocimiento de la Universidad Internacional de La Rioja, dado que permite que esta universidad privada, hasta ahora sólo con oferta de enseñanza virtual incorpore la modalidad presencial, en pugna con la Universidad pública de La Rioja.

2.2. Decretos

En 2024 se han aprobado 49 decretos en su inmensa mayoría de carácter administrativo.

Entre los que aprueban reglamentos cabe destacar: i) el Decreto 45/2024, de 10 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia; ii) el Decreto 42/2024, de 3 de diciembre, por el que se regula el sistema de Gobernanza del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 en la CAR y iii) el Decreto 7/2024, de 20 de febrero, por el que se regulan los usos y accesos a la historia clínica en el Sistema Público de Salud de la CAR.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

3.1. Comisiones Bilaterales 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), permitía 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 quedaron 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.

El acuerdo, sin embargo, no se ejecutó, como suele ser habitual, a través de la Ley de medidas fiscales para el año 2024 y ha debido esperar a la Ley de medidas para el año 2025.

En esencia, la modificación operada introduce ahora la acordada remisión a los supuestos, términos y condiciones ya establecidos en el art. 46.3 de la LBRL y hace desaparecer la posibilidad de votar *antes* del inicio de la sesión y del debate en que el voto haya de surtir efecto, posibilidad que ya mereció un juicio jurídico desfavorable por parte del Consejo Consultivo de La Rioja (cfr. Dictamen 29/22).

– Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.

En relación con esta Ley, el acuerdo alcanzado con el Estado (Resolución de 14 de noviembre de 2023) incluía que: i) la CAR promoviera la supresión de los arts. 6, 22, 24, 25, 28, 30, 31, 32 y 38; ii) diera 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, ajustase 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.

Como en el caso anterior, el acuerdo estaba todavía pendiente de ejecución y ha sido la Ley de medidas para el año 2025 la que ha ejecutado los términos del acuerdo alcanzado con el Estado en 2023.

– Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024.

El Estado central planteó discrepancias competenciales en relación con los apartados 1 y 2 de su art. 12. La Ley riojana prevé ahí la aplicación de la tramitación de urgencia y el despacho prioritario de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación, sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio. No obstante, recuerda también la necesidad, en estos casos, de que la declaración de urgencia se motive para cada contrato atendiendo a las circunstancias concurrentes, si bien no cita ni se remite a la norma estatal básica en esa materia (art. 50 del RD-L 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia)

En marzo de 2024 se iniciaron las negociaciones, pero la falta de acuerdo ha provocado que, finalmente, el presidente del Gobierno haya interpuesto un recurso de inconstitucionalidad con invocación expresa del art. 161.2. La vigencia y aplicación de la norma impugnada quedó así suspendida desde la fecha de interposición del

recurso para las partes (30 de septiembre de 2024) y desde su publicación en el BOE para los terceros (29 de octubre de 2024).

– Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja.

En el marco del enfrentamiento político de la CAR y el gobierno central en este ámbito (cfr. el comentario de la Ley, *ad supra*), la discrepancia competencial se centró en la previsión de su art. 2, que suspende todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de autorizaciones de uso y actividades en suelo no urbanizable relativos a instalaciones eléctricas de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación. Ello, a juicio del Estado central, no respeta sus competencias en relación con las instalaciones energéticas que precisen de su autorización.

Finalmente (Acuerdo de 3 de septiembre de 2024), a la vista de que se hallaba en tramitación la Ley del Paisaje de la Rioja, en el que se prevé la derogación de la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja, ambas partes consideraron dar por concluida la controversia, asumiendo la CAR el compromiso de derogación, ya sea finalizando la tramitación de la citada Ley o incluyéndola en otra norma con rango legal.

3.2. Recurso de inconstitucionalidad frente a la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña

El recurso se planteó sólo por el Gobierno de la CAR y fue admitido a trámite por providencia del TC de 17 de diciembre de 2024 (BOE, de 23 de diciembre).

Con anterioridad a su formulación, el Gobierno solicitó la emisión de informe del Consejo Consultivo de La Rioja (Dictamen 38/2024). A su juicio: i) cabe reconocer legitimación para interponer el recurso, a pesar de que la conexión material de la Ley con el ámbito autonómico riojano –advierte– es difusa; ii) no puede excluirse de plano y *a priori* la conformidad con la Constitución del instituto de la amnistía, si bien su carácter inédito y la carencia de reconocimiento explícito en el texto constitucional, hace pertinente la interposición del recurso, a fin de que el TC despeje las dudas planteadas; iii) la LO de amnistía genera también dudas consistentes en relación con la necesidad y congruencia de las medidas adoptadas que, igualmente, pueden hacer aconsejable que sean solventadas en la jurisdicción constitucional; y iv), en particular, no resultaría conforme a la Constitución, por discriminatoria, la no inclusión en el art.1 de las conductas sancionables realizadas en oposición al proceso independentista, así como la indeterminación del ámbito material y temporal de los hechos amnistiables, que pone en cuestión su razonabilidad, a la par que genera una notable inseguridad jurídica.

3.3. Convenios Administración General del Estado y CA de La Rioja

Durante 2024 la actividad convencional ha sido similar a la de años anteriores. Se han suscrito 33 convenios que afectan a 19 departamentos ministeriales.

MADRID

Ignacio García Vitoria
Universidad Complutense de Madrid

En 2024, el Gobierno de la Comunidad de Madrid, con el apoyo de la mayoría absoluta obtenida por el PP en las elecciones a la Asamblea del año anterior, ha conseguido la aprobación de 9 leyes, incluida la ley presupuestaria. Se trata de agilizar el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento de lectura única, la declaración de urgencia y la agrupación de múltiples reformas de diferentes materias en un único texto legal (las denominadas leyes ómnibus). Se invoca un objetivo genérico, como el desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio o la mejora de la gestión pública para incluir contenidos heterogéneos.

La mayoría absoluta también influye en la utilización de las comisiones de investigación, que dejan de ser una iniciativa de la minoría para controlar al gobierno para convertirse en un instrumento de la mayoría para marcar la agenda política. Asimismo, esta mayoría ha sido determinante en la elección de los consejeros de la Cámara de Cuentas y de miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid, de acuerdo con las reglas introducidas por 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.

1. Actividad politico-institucional

1.1. El debate sobre la reforma del Estatuto

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión ordinaria del 23 de mayo de 2024, rechazó la toma en consideración de una proposición de ley presentada por los grupos parlamentarios Más Madrid y Socialista, de modificación del art. 26.1.1.23 del EA, para sustituir el término "minusválido" por "personas con discapacidad".

Posteriormente, se ha adaptado la legislación (Ley 6/2024) y las disposiciones reglamentarias (Decreto 113/2024) a la terminología de personas con discapacidad. Sin embargo, no ha habido acuerdo para modificar en el mismo sentido el EA. El argumento que dio el portavoz del PP para votar en contra fue que la iniciativa de reforma estatutaria se podría usar por la mayoría del Congreso de los Diputados para introducir cambios en el Estatuto que podrían afectar a las competencias autonómicas en materia fiscal y económica. La posibilidad de reforma estatutaria se condiciona, al menos de momento, a un cambio de mayoría en el Congreso de los Diputados.

1.2. Acusaciones cruzadas de corrupción

La actualidad política aparece enturbiada por las acusaciones cruzadas de corrupción. Por una parte, hay una investigación por delito fiscal a la pareja de la presidenta de la Comunidad. De este primer caso deriva una segunda investigación acerca del papel del Fiscal General del Estado en la filtración de información. En medio de este enredo se produjo la dimisión de Juan Lobato como secretario general del PSOE en Madrid tras la polémica desatada después de que registrara ante notario una conversación telefónica mantenida en marzo con un alto cargo de Moncloa en relación con el caso de la pareja de la presidenta de Madrid.

Por otra, las sospechas de trato de favor de algunas empresas que colaboraban en la cátedra extraordinaria para la Transformación Social Competitiva que dirigía la mujer del presidente del Gobierno. Se ha constituido en la Asamblea de Madrid una comisión de investigación sobre programas de cátedras y postgrados de la Universidad Complutense de Madrid y empresas financiadoras.

1.3. Universidades

La política universitaria está en el centro de la arena política. Además de por la citada comisión de investigación, otros asuntos donde ha habido conflicto son: el desacuerdo con el Gobierno central en relación con el Programa María Goyri, que prevé la contratación a través de la figura del ayudante doctor modificada en la LOSU, y el problema de infrafinanciación que aqueja a las universidades públicas de la Comunidad de Madrid. Todo ello cuando se ha anunciado un anteproyecto de ley de universidades para la Comunidad.

Finalmente, la Comunidad suscribió el convenio con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, acusando al Gobierno central de imponer unas malas condiciones. El convenio contempla la creación de 1091 nuevas plazas, de las cuales el ejecutivo autonómico financia 435. El ejecutivo autonómico se compromete además a asumir las nóminas de los profesores que promocionen a otras figuras contractuales al finalizar el programa.

El proyecto de presupuestos establecía una mínima subida de la partida dedicada a las universidades públicas de la Comunidad (un incremento del 0,9% respecto al año anterior). Los rectores alertaron sobre la insuficiencia de este incremento para poder garantizar la calidad del servicio público, mediante una carta aprobada simultáneamente por los consejos extraordinarios de gobierno de las seis universidades públicas. Tras una reunión de la presidenta de la Comunidad con los rectores, se modificaron los presupuestos para incluir un incremento del 4,2%. Los rectores consideran que este incremento es insuficiente para garantizar la sostenibilidad del servicio. El déficit estructural obliga a las universidades públicas a un proceso de severo ajuste de sus gastos. Se ha acordado iniciar los trabajos para desarrollar un modelo de financiación estable de las universidades públicas madrileñas, con la idea de que una parte de la financiación esté vinculada a la consecución de determinados objetivos.

1.4. Gobierno

El gobierno autonómico cuenta con el apoyo de una mayoría absoluta en la Asamblea (70 diputados del PP de un total de 135) para sacar adelante sus iniciativas.

No se han producido cambios en el equipo de gobierno que inició la legislatura, que está formado por 4 mujeres y 6 hombres.

Se mantiene una dinámica de contraposición ideológica entre los gobiernos autonómicos y central, que se ha escenificado, por ejemplo, mediante la entrega al presidente de Argentina, Javier Milei, de la Medalla Internacional de la región, "en reconocimiento a los vínculos históricos, culturales, lingüísticos y económicos que unen la región con el país hispanoamericano". La polémica se produce porque la condecoración se enmarca en un contexto de crisis diplomática entre España y Argentina y de intervención de Milei en la precampaña en las elecciones al Parlamento Europeo. También con la oposición del gobierno regional a la declaración por parte del Consejo de Ministros del edificio de la Real Casa de Correos, en la Puerta del Sol, que es sede del ejecutivo autonómico, como lugar de memoria democrática. La declaración se basa en que el edificio albergó a la Dirección General de Seguridad entre 1939 y 1979. La Comunidad de Madrid considera que "el Ministerio interpreta de forma sesgada la historia, toda vez que un periodo ínfimo del pasado de la Real Casa de Correos no puede transformar la verdadera significación histórica, simbólica y la repercusión que en la memoria colectiva ostenta el edificio". La Asamblea ha modificado la Ley del Gobierno autonómico para impedir la colocación de una placa.

Es propósito del ejecutivo autonómico comunicar una orientación propia en materia de política de vivienda. El consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras presentó sus políticas de vivienda en el evento The District 2024, un foro europeo enfocado al sector inmobiliario celebrado en la Fira de Barcelona. El consejero destacó el Plan Vive como modelo de gestión público-privada. Este plan tiene como objetivo construir 10.500 nuevas viviendas de renta reducida.

1.5. Asamblea

No ha habido cambios en la composición de la Mesa. La Mesa inadmitió a trámite la proposición no de ley ante Pleno en la que se reprobaba la actuación de Ana Millán, vicepresidenta de la Cámara, que estaba siendo investigada por prevaricación administrativa. El acuerdo adoptado por la Mesa, con mayoría del PP, se fundamenta en que el reglamento de la Asamblea no recoge esta posibilidad.

Ha habido cambios importantes en las portavocías de los grupos parlamentarios. Solo Carlos Díaz-Pache (PP) continúa como portavoz del grupo Popular. Ya en 2023, Mónica García, nombrada Ministra de Sanidad, fue sustituida en la portavocía del grupo por Manuela Bergerot. En 2024, Juan Lobato (PSOE-M) ha sido sustituido por María del Mar Espinar y Rocío Monasterio (Vox) por Isabel Pérez Moñino-Aranda.

Ha seguido celebrando sesiones durante todo 2024 la Comisión de Estudio para abordar el uso de la tecnología por parte de la infancia y la adolescencia en la Comunidad de Madrid. El 8 de octubre de 2024 se creó la Comisión de Investigación sobre

programas de cátedras y postgrados de la Universidad Complutense de Madrid y empresas financiadoras La creación de la comisión fue impulsada por el GPP, que registró la solicitud en la Asamblea de Madrid. Durante su comparecencia ante la comisión, Begoña Gómez, esposa del presidente del Gobierno, se acogió a su derecho a no declarar.

El debate sobre orientación política general del consejo de gobierno se celebró los días 12 y 13 de septiembre de 2024. El discurso de la presidenta de la Comunidad criticó las políticas del gobierno central, especialmente en relación con la financiación autonómica.

El balance de la XIII Legislatura respecto de los instrumentos de participación ciudadana es de 1 proposición de ley de iniciativa legislativa popular (para la climatización y adecuación de los centros educativos públicos), 7 consideraciones (a los proyectos y proposiciones de ley que se estén tramitando), 8 propuestas (que pueden transformarse en una proposición no de ley) y 60 preguntas ciudadanas. Los datos de iniciativas de participación presentadas ya son superiores a los que se registraron en la XII legislatura.

No ha habido cambios respecto de los Senadores en representación de la Comunidad de Madrid.

En el Pleno de 11 de abril de 2024, la Asamblea eligió los nuevos consejeros de la Cámara de Cuentas, tras una modificación legislativa que cambió el proceso de selección. La nueva composición del órgano fiscalizador consta de siete miembros. El sistema de elección de los consejeros de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid se modificó en 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. En la primera votación, se exige una mayoría de tres quintas partes en la Asamblea. Si no se alcanza, se procede a tres votaciones secretas por mayoría simple, lo que facilita la elección sin necesidad de consenso entre los partidos.

Los grupos parlamentarios, con excepción de Vox, realizaron una propuesta de siete candidatos, que coincide con el número de miembros del órgano, por lo que fueron elegidos todos los propuestos. Se repartieron de la siguiente forma: cinco fueron propuestos por el PP, uno por Más Madrid y otro por el PSOE. Sin embargo, no hubo acuerdo para elegir a los consejeros en primera votación y hubo que realizar las tres votaciones en urna previstas en la norma. El nombramiento más polémico fue el del expresidente socialista Joaquín Leguina, propuesto por el PP.

El Pleno de la Asamblea, en su sesión ordinaria del día 30 de abril de 2024, aprobó la elección de miembros del Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid. Se tuvo que celebrar una segunda votación, porque en el anterior pleno no se obtuvo la mayoría de 3/5 de la Cámara. En la segunda votación, salió adelante el nombramiento, aprobado con la mayoría absoluta del PP y la abstención de los demás partidos. Tras la entrada en vigor de la Ley 16/2023, de simplificación, el Consejo está compuesto por siete miembros, elegidos por la Asamblea de Madrid en función de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios, reflejando su peso po-

lítico. De los siete miembros del Consejo, cuatro fueron elegidos a propuesta del PP y uno para cada grupo de la oposición.

2. Actividad normativa

No consta que se haya publicado una actualización del Plan Normativo para la XIII legislatura, ni tampoco un informe de seguimiento.

Se han aprobado nueve leyes, incluyendo la ley de presupuestos. Ocho tuvieron su origen en proyectos de ley y una en una proposición de ley del grupo mayoritario (Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid). Dos de ellas se aprobaron a través del procedimiento de lectura única y una con reconocimiento de la urgencia.

Las leyes fueron aprobadas con el voto a favor de los diputados del PP. Vox votó a favor de dos leyes (sobre promoción de vivienda protegida y medidas fiscales). Obtuvo un mayor consenso la reforma legislativa que adapta la terminología para referirse a las personas con discapacidad. El resultado de la votación de la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Adaptación Normativa de la Comunidad de Madrid, fue: 103 síes, 1 no y 27 abstenciones.

Las materias sobre las que tratan las leyes aprobadas son variadas:

Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid. Establece un marco normativo para la transición hacia un modelo de producción y consumo sostenible, eficiente y basado en la reutilización y reciclaje de recursos. Esta ley busca reducir la generación de residuos, extender la vida útil de los productos y fomentar su reintroducción en el ciclo productivo. Los municipios con más de 5.000 habitantes están obligados a desarrollar planes específicos de economía circular e integrar sus principios en la planificación autonómica y local. Para municipios menores, esta planificación es opcional.

Ley 2/2024, de 22 de abril, por la que se regulan las Distinciones Honoríficas de la Comunidad de Madrid. Unifica en una única norma las más altas condecoraciones: Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid.

Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida. Se permite la transformación de suelos o edificios destinados a oficinas en viviendas protegidas mediante un procedimiento simplificado basado en licencias, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico. Los promotores tienen dos años para solicitar licencias y tres años para finalizar las obras.

Ley 4/2024, de 20 de noviembre, por la que se modifica 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, del Consejo de Gobierno, para establecer una deducción por inversiones de nuevos contribuyentes procedentes del extranjero en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Perso-

nas Físicas. La ley busca atraer capital extranjero, fomentar la creación de empleo y empresas, e impulsar sectores clave mediante un incentivo fiscal competitivo.

Ley 5/2024, de 20 de noviembre, por la que se modifica 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, del Consejo de Gobierno, para incorporar medidas fiscales con el fin de favorecer el acceso a la vivienda y el cambio de residencia a municipios en riesgo de despoblación. Se establecen las siguientes deducciones en el IRPF: por cambio de residencia a municipios en riesgo de despoblación, por adquisición de vivienda habitual en municipios en riesgo de despoblación y por arrendamiento de viviendas vacías. En el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: bonificación del 100% en la cuota tributaria aplicable a jóvenes menores de 35 años que adquieran una vivienda habitual en municipios con menos de 2.500 habitantes.

Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Adaptación Normativa de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad. Se han modificado 11 leyes y eliminado más de 20 expresiones consideradas peyorativas o desactualizadas. La ley afecta a áreas como gobernanza, hacienda pública, servicios sociales, sanidad, cultura, deporte y espectáculos públicos. En el ámbito reglamentario, la promoción del lenguaje inclusivo se ha realizado a través del Decreto 113/2024, de 18 de diciembre, del Consejo de Gobierno, de adaptación de la normativa reglamentaria de la Comunidad de Madrid a la nueva terminología para referirse a las personas con discapacidad.

Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Modifica ocho leyes de la Comunidad de Madrid: Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, para actualizar instrumentos urbanísticos y simplificar procedimientos; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, introduciendo cambios en la ordenación territorial y urbanística, como la tramitación simultánea de evaluaciones ambientales; Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la protección y regulación de la flora y fauna silvestre, reforzando la normativa ambiental; Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de protección y fomento del arbolado urbano, para ampliar medidas de conservación del entorno urbano; Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, adaptando aspectos relacionados con el desarrollo territorial; Ley 2/2007, de 27 de marzo, sobre la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid, para facilitar infraestructuras energéticas estratégicas; Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, optimizando los procedimientos ambientales; y Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua, incorporando medidas para mejorar la gestión hídrica.

Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid. Simplifica procedimientos administrativos. Establece el Programa Regional de Inversiones y Servicios (PRISMA) como el principal instrumento de cooperación económica entre la Co-

munidad de Madrid y las entidades locales. Impulsa el fortalecimiento de las mancomunidades con el objetivo de mejorar la prestación conjunta de servicios públicos. La ley suprime el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

Incluye una enmienda del PP que busca blindar la Real Casa de Correos ante la Ley de Memoria Democrática. Modifica la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, para incorporar un nuevo Capítulo VIII al Título IV, donde se indica que la Sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid es el edificio de la Real Casa de Correos, ubicado en la Puerta del Sol de Madrid, y se prevén medidas dirigidas a proteger y preservar la neutralidad, la pluralidad, la concordia, el respeto a la verdad y a la historia, la imagen institucional, el significado y el uso actual de la Real Casa de Correos como Sede de la Presidencia. Dispone que la instalación con carácter permanente de cualquier placa o distintivo en la Real Casa de Correos requerirá la previa autorización del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. El presupuesto total asciende a 28.662,6 millones de euros en gasto no financiero, lo que supone un aumento del 4% respecto a 2024. Este crecimiento está por encima del aumento previsto del PIB regional (3%) y del índice de precios. Elaborado bajo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con un objetivo de déficit del 0,1% del PIB. Hay un crecimiento del 7% en inversiones, destacando proyectos como la ampliación de la línea 11 del Metro, el desarrollo de la Ciudad de la Justicia y la construcción de la Ciudad de la Salud en el entorno del Hospital La Paz. Se incluye también un incremento superior al 10% en el presupuesto destinado a la Consejería de Digitalización para afrontar los retos tecnológicos y modernizar los servicios públicos.

Hay un decreto de la Presidencia de la Comunidad de Madrid. Se trata del Decreto 32/2024, de 30 de octubre, por el que se declara luto oficial en la Comunidad de Madrid por las personas fallecidas durante la DANA iniciada el 29 de octubre de 2024.

Hemos contabilizado 49 Decretos del Consejo de Gobierno publicados en el apartado sobre disposiciones generales del boletín oficial de la Comunidad (BOCM). La mayoría están dedicados a regular la estructura orgánica de las consejerías (8), crear centros docentes (4), establecer el plan de estudios de ciclos formativos de grado medio (2) o de cursos de especialización de Formación Profesional (13), aprobar las tarifas máximas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización del agua (1) o modificar la ordenación y el currículo de los diferentes niveles de enseñanza (1).

En relación con la regulación de las actividades económicas podemos destacar:

– El Decreto 5/2024, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC). Califica estos servicios de VTC como transporte discrecional urbano y establece los requisitos específicos para obtener una autorización específica.

Este año se han dictado dos sentencias relacionadas con esta materia. La STS 3702/2024, de 12 de junio de 2024, confirmó que el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que modificó el reglamento de los servicios de transporte público urbano en automóviles de turismo aprobado por el Decreto 74/2005, de 28 de julio, es compatible con la normativa vigente y no vulnera principios legales relacionados con la prestación del servicio público. La capacidad normativa autonómica en esta materia también ha sido confirmada por el TC en la STC 88/2024, de 5 de junio, que posteriormente se reseña.

– El Decreto 57/2024, de 29 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid, en relación con la comunicación previa y los procedimientos de acreditación para el ejercicio de las profesiones del deporte, así como el aseguramiento de la responsabilidad civil por la prestación de servicios deportivos.

El Decreto 58/2024, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2024, prevé la convocatoria de 6.559 plazas. Casi la totalidad son puestos de nuevo ingreso (6.036) y de ellas 2.635 tienen como destino las enseñanzas no universitarias y 2.613 las instituciones sanitarias.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

La Comunidad ha suscrito numerosos convenios de colaboración bilateral con el Estado. La mayoría tiene como objeto la realización de prácticas académicas. Los Ministerios implicados son: Cultura: 29; Defensa: 28; Ciencia, Innovación y Universidades: 25; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación: 21; Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes: 21; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: 20; Transportes y Movilidad Sostenible: 16; Economía, Comercio y Empresa: 14; Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030: 13; Transición Ecológica y el Reto Demográfico: 12; Hacienda: 11; Interior: 10; Industria y Turismo: 10; Educación, Formación Profesional y Deportes: 7; Política Territorial y Memoria Democrática: 5; Agricultura, Pesca y Alimentación: 4; Transformación Digital y de la Función Pública: 4; Trabajo y Economía Social: 2; Igualdad: 1; Vivienda y Agenda Urbana: 1.

El Consejo de Gobierno remitió el Proyecto de convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia sanitaria a la Asamblea de Madrid, para su ratificación, y posteriormente al Senado, para conocimiento de las Cortes Generales.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad de Madrid llegó a un acuerdo final para evitar la interposición de recursos respecto al art. 37 de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.

Se iniciaron negociaciones respecto a la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se 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, de 27 de diciembre, por la que se 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. El presidente del Gobierno ha interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad contra ambas leyes. Contra la Ley 17/2023 hay otro recurso promovido por el Defensor del Pueblo.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad en relación con la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En la STC 20/2024, de 31 de enero, el Pleno desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el art. 29 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. El Tribunal considera que existía la justificación suficiente para la aprobación del Real Decreto-ley debido a la situación extraordinaria derivada de la crisis energética. Declara también que la aprobación del plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización respeta el marco competencial estatal.

La STC 88/2024, de 5 de junio, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, Euskal Herria Bildu, Plural y Mixto en el Congreso de los Diputados respecto de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid. La Sentencia reafirma la constitucionalidad de la regulación legal autonómica del arrendamiento de vehículos con conductor.

MURCIA

Ignacio González García
Universidad de Murcia

1. Actividad político-institucional

La actividad institucional de la CARM ha venido marcada en el año 2024 por la ruptura en julio del Gobierno de coalición PP-Vox, que apenas ha durado diez meses. Por mandato de la dirección nacional de Vox, tras la pugna política respecto de la posición del PP sobre el acogimiento de nuevos menores inmigrantes, los representantes de Vox abandonaban los cinco gobiernos autonómicos en los que estaban coaligados con el PP, entre ellos el de la CARM. En concreto, el Ejecutivo autonómico murciano, pese a admitir una sobreocupación de más de doscientas plazas en las instalaciones regionales de acogimiento de estos menores, se comprometió a asumir dieciséis inmigrantes más, procedentes de Canarias y Ceuta.

No fue sencilla la formación de este gobierno de coalición tras las elecciones autonómicas de mayo de 2023, que dejó al PP a sólo dos escaños de la mayoría absoluta, mientras que Vox duplicaba su representación parlamentaria, subiendo hasta los nueve diputados regionales. Hubo dos votaciones de investidura fallidas hasta alcanzar un acuerdo a sólo seis días para que se tuviera que poner en marcha el procedimiento de repetición electoral. El nuevo gobierno regional quedó constituido en septiembre de 2023, con dos consejeros de Vox: Consejería de Fomento y Consejería de Seguridad, Interior y Emergencias (esta última con rango de Vicepresidencia), pero sin las demandadas competencias en Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Tampoco resultó fácil esa cohabitación en el ejecutivo durante sus pocos meses de andadura, lo que impidió el desarrollo y aprobación de algunas iniciativas en la primera mitad de 2024.

Con la ruptura de los acuerdos de gobierno, el presidente regional cesó a los dos consejeros de Vox, suprimió la vicepresidencia del Ejecutivo, nombró dos consejeros nuevos del PP (Jorge García Montoro y María Isabel López Aragón) y reorganizó el reparto de competencias entre los miembros del gobierno, impulsando una nueva Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social, a cargo de esta última.

De este modo, el Gobierno regional quedó finalmente reconfigurado en los siguientes términos:

– Fernando López Miras (Presidente).

– Marcos Ortuño Soto (Consejero de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias). Asume la competencia de Emergencias.

– Concepción Ruiz Caballero (Consejera de Política Social, Familias e Igualdad). Mantiene sus competencias.
– Sara Rubira Martínez (Consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca). Mantiene sus competencias.
– Luis Alberto Marín González (Consejero de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital). Pierde la competencia en Empresa. Asume Fondos Europeos y Transformación Digital.
– Juan María Vázquez Rojas (Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor). Mantiene sus competencias.
– Carmen María Conesa Nieto (Consejera de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes). Mantiene sus competencias.
– Víctor Javier Marín Navarro (Consejero de Educación y Formación Profesional). Pierde la competencia de Empleo.
– Juan José Pedreño Planes (Consejero de Salud). Mantiene sus competencias.
– Jorge García Montoro (Consejero de Fomento e Infraestructuras). Nueva incorporación.
– María Isabel López Aragón (Consejera de Empresa, Empleo y Economía Social). Nueva incorporación.

2. Actividad normativa

La situación institucional antes descrita ha provocado una notable disminución cuantitativa y cualitativa en la producción legislativa de la Comunidad Autónoma respecto de años anteriores. No han podido llevarse a efecto alguno de los principales hitos del Plan Anual Normativo previsto para este año 2024, como la aprobación de la Ley del Estatuto del Alto Cargo de la CARM. Tan sólo se han aprobado cuatro leyes en la Asamblea Regional, de escasa relevancia normativa, aunque una de ellas políticamente muy polémica; y, por primera vez en la última década, desde que se incorporara por reforma estatutaria de 2013 la figura del Decreto-ley autonómico al sistema regional de fuentes del Derecho, el Ejecutivo autonómico no ha dictado ninguna norma de esta naturaleza. Tampoco se ha aprobado antes del 31 de diciembre de 2024 la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2025, ni el correspondiente techo de gasto.

Las normas con rango de ley aprobadas por el Parlamento autonómico son las siguientes:

– Ley 1/2024, de 8 de julio, de modificación de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la CARM. Ley aprobada con los votos favorables del PP y Vox, muy criticada por los grupos de la oposición, que sustituye el Consejo de la Transparencia creado en la Ley de 2014, por un órgano unipersonal: el Comisionado de Transparencia. Nombrado por el Consejo de Go-

bierno por un periodo de 4 años, no prorrogables. Se configura como órgano independiente: dedicación exclusiva; declaración de actividades, bienes e intereses al inicio y finalización del mandato; incompatibilidad con la pertenencia a cualquier partido político, con todo cargo político o representativo, con funciones directivas en sindicatos, asociaciones o fundaciones y con el empleo al servicio de estas entidades, con el ejercicio de la carrera judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional mercantil o laboral, así como con la percepción de pensión de jubilación. Se crea, asimismo, la Comisión de Transparencia, integrada por el propio Comisionado y cuatro vocales, que resolverá las reclamaciones potestativas y previas a la jurisdicción contencioso-administrativa previstas en el art. 24 de la Ley 19/2023, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

– Ley 2/2024, de 11 de julio, de incremento del importe de las plazas y servicios correspondientes a los conciertos sociales de los sectores de menor y reforma. Norma aprobada con el voto favorable de PP, PSOE y Podemos, y la abstención de Vox. Se aumenta en cerca de 470.000 euros el presupuesto destinado a las plazas y servicios de los conciertos sociales para adaptarlos a los exigidos en el convenio colectivo reformado en 2022. En concreto, las plazas en centros de media/larga estancia para menores cuya tutela y/o guarda haya sido asumida por la entidad pública pasarán a gestionarse con 175,38 euros día, lo que supone un incremento del 2,16%. En cuanto a las plazas similares para menores con problemas de conducta, la cuantía será de 207,57 euros, un 2,31% más. Asimismo, aquellas plazas en centros de primera acogida de menores en situación de urgencia o emergencia social cuya tutela y/o guarda haya sido asumida por la entidad pública pasan a los 181,33 euros, con una subida del 2%; mientras que las plazas de centros de primera acogida de media/larga estancia para menores de 0 a 6 años cuya tutela y/o guarda haya sido asumida por la entidad pública llegan hasta los 163,54 euros, un 1,65% más. Finalmente, el servicio de preparación para la vida independiente de personas jóvenes tuteladas y extuteladas en riesgo de exclusión social llega a los 35,74 euros con un incremento del 2%; las plazas en centros con medidas de seguridad para menores a los que se les haya impuesto medidas judiciales de internamiento se sitúan en los 264,27 euros (+1,48%); y el servicio de punto de encuentro familiar tendrá un coste de 227,61 euros, lo que supone un incremento del 8,39%.

– Ley 3/2024, de 11 de noviembre, de modificación del Decreto 74/2011, por el que se regula el reconocimiento y de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la CARM. El Gobierno regional ha venido aprobando diversas normas de rango reglamentario, en desarrollo de las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, una de ellas el Decreto n.º 74/2011, de 20 de mayo, regulador del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la CARM. Constatada la complejidad y falta de agilidad de ese procedimiento, se modifica la norma para incorporar tramitaciones

urgentes o prioritarias para los siguientes supuestos: a) cuando correspondan a menores de 6 meses; b) enfermedades graves especialmente agresivas o invalidantes con pronóstico de vida limitado; c) situaciones de pérdida total de autonomía física, mental o intelectual, que exija apoyo indispensable y continuo de otra persona para cualquier actividad básica de su vida diaria.

– Ley 4/2024, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, sobre creación de la empresa pública regional Radio Televisión de la Región de Murcia. El original art. 5 de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, establecía que el Consejo de Administración de la Radio Televisión de la Región de Murcia estaría formado por "nueve miembros elegidos para cada legislatura por la Asamblea Regional, en proporción a la representación parlamentaria, entre personas de acreditado prestigio y teniendo en cuenta criterios de pluralismo político, a propuesta de los grupos parlamentarios". Esa alusión al criterio de proporcionalidad de la representación parlamentaria de cada grupo fue eliminada en la modificación operada en esta ley por la Ley 10/2012, de 5 de diciembre. No obstante ello, en las siguientes legislaturas se mantuvo de facto el criterio de procurar la proporcionalidad de la representación parlamentaria en los nombramientos. La reforma de esta Ley 4/2024, de 21 de noviembre, vuelve a recoger expresamente este criterio y eleva el número de miembros del órgano para asegurar una más ajustada aplicación del mismo. Así, el art. 5.1 de la ley queda ahora redactado del siguiente modo: "El Consejo de Administración constará de once miembros elegidos para cada legislatura por la Asamblea Regional en proporción a la representación parlamentaria, entre personas de reconocido prestigio. Su composición deberá reflejar el pluralismo político y social de la Región de Murcia. Su constitución tendrá lugar dentro de los tres primeros meses de cada legislatura".

Del ámbito reglamentario cabe destacar la aprobación de los siguientes Decretos:

– Decreto del presidente n.º 19/2024, de 15 de julio, de Reorganización de la Administración Regional.
– Decreto n.º 177/2024, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia.
– Decreto n.º 296/2024, de 19 de diciembre, por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor.
– Decreto n.º 297/2024, de 19 de diciembre, por la que se regula el Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor.
– Decreto n.º 328/2024, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Administración Pública de la Región de Murcia correspondiente al año 2024.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Como es habitual, en este año 2024 la CARM no ha firmado ningún convenio de colaboración ni acuerdo de cooperación con otras CCAA. Además, mantiene la tendencia de los últimos años con un bajo número de convenios suscritos con la Administración General del Estado, si bien se aprecia un cierto repunte respecto del año anterior. Poco más de una decena de convenios, de los que debemos destacar los siguientes:

– Adhesión de la CARM al Convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y diversas expresas y fundaciones para la aplicación didáctica de la donación según en proyecto "Aula del Futuro".

– Convenio de colaboración entre la CARM, a través de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad y el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, para la colaboración en difusión e implantación del aplicativo del sistema estatal de gestión de la información de servicios sociales (SEGISS) y para el intercambio de información en el sistema de información estatal de los servicios sociales (SIESS).

– Convenio entre el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y la CARM, por el que se aprueba el Plan de Actuación Plurianual 2023-2026 del Centro de Referencia Nacional de Química en el ámbito de la formación profesional.

– Convenio entre el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes y la CARM, a través de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por el que se aprueban los Planes de Actuación Plurianuales 2023-2026 del Centro de Referencia Nacional de Conservas Vegetales y del Centro de Referencia Nacional de Ganadería en el ámbito de la formación profesional.

– Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la CARM, con objeto de la adhesión a la Oficina Nacional de Evaluación para la evacuación de los informes preceptivos regulados en el art. 333.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Por lo que hace a la conflictividad jurídico-constitucional, en 2024 la CARM ha planteado, como otras CCAA, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de Amnistía para la Normalización Institucional, Política y Social en Cataluña; y se ha personado en el proceso relativo a la cuestión de inconstitucionalidad 2795-2024, planteada por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso de apelación n.º 195-2022, en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la CARM, por posible vulneración del art. 149.1.18.ª CE. De los procesos ya finalizados, hay que destacar dos sentencias de especial interés para la Comunidad Autónoma:

– STC 142/2024, de 20 de noviembre, que desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad 8583-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del

GPV en el Congreso de los Diputados, en relación con la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. El Tribunal rechaza que exista vulneración del reparto competencial entre el Estado y la CARM, ni vulneración de los arts. 45, 10.1, 24.1, 9.3, 25.1 y 81.1 de la CE. Hay que señalar, sin embargo, la formulación de un muy fundamentado voto particular de 5 Magistrados, que difieren de la decisión adoptada en la sentencia, argumentando que: a) se plantea un cambio de paradigma injustificado hacia un ecocentrismo en la interpretación del art. 45 CE que es ajeno a nuestra tradición jurídica, principios y valores (art. 1.1 CE), de imprevisibles y peligrosas consecuencias; b) la ley rebasa el ámbito exclusivamente básico que el art. 149.1.23 CE reserva a la legislación del Estado en materia de protección del medio ambiente al regular el completo régimen jurídico de un espacio natural protegido; c) la falta de concreción de la naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada de la persona jurídica creada por la ley (art. 1), de sus órganos rectores (art. 3), del contenido de los derechos a ella reconocidos (art. 2) y de la relación de esta nueva ley con otras leyes, reglamentos y normas internacionales aplicables sobre el mismo espacio a los que se superpone (disposición derogatoria) vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); y d) la Ley vulnera también el Derecho de la Unión Europea y, en particular, e principio quien contamina paga de los arts. 191.2 TFUE y 45.3 CE.

– STC 157/2024, de 17 de diciembre, que declara inadmisible el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos, del Grupo Parlamentario Plural y del Grupo Parlamentario Republicano en el Congreso de los Diputados contra el art. 225 ("De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales") del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, introducido mediante la reforma parcial del mismo publicada en el BORM de 1 de diciembre de 2021. Es una cuestión relevante, puesto que esta modificación del Reglamento parlamentario se aprobó, por trámite de urgencia, al efecto de poder retirar de la tramitación en Cortes Generales el proyecto de reforma total de EA del año 2019, una vez roto el acuerdo de gobierno entre PP y C's por mor de la fallida moción de censura acordada por este último partido con el PSOE ese mismo año 2021. La reforma eliminó la obligación de que el acuerdo de retirada de iniciativas ante las Cortes Generales fuera adoptado por la misma mayoría de votación requerida para la aprobación de aquéllas, 3/5 de la Asamblea, en el caso de las reformas totales del Estatuto. Sorprendentemente, en una manifiesta falta de diligencia no justificada por las formaciones políticas recurrentes ni por su asistencia letrada, al interponer el recurso no se aportó documento que acreditara la válida representación de once de los diputados presuntamente firmantes del mismo. Pese a ello, el Tribunal, en atención a su propia doctrina favorable a la vigencia del principio *pro actione*, aplicable también a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad, mediante diligencia de 30 de octubre de 2024, acordó requerir al procurador la acreditación de tales representaciones en el plazo de diez días, sin que se diera respuesta a dicho requerimiento. Es por ello que el Tribunal finalmente falló declarar la inadmisión del recurso.

Martín María Razquin Lizarraga
Universidad Pública de Navarra

1. Actividad político-institucional

1.1. Análisis general

El año 2024 se ha caracterizado por ser un año de estabilidad política puesto que el gobierno de coalición liderado por la presidenta Sra. Chivite ha visto aprobados tanto los presupuestos generales de Navarra para 2024 como para 2025. No ha habido cambios en el Gobierno, a salvo del cese y nuevo nombramiento de la consejera Sra. López a los efectos de facilitar su toma de posesión como funcionaria de una entidad local.

La segunda característica es que se ha ahondado la brecha que distanciaba al gobierno de coalición, principalmente, al PSN-PSOE, de las fuerzas políticas de la oposición, singularmente UPN. El Gobierno de Navarra ha rechazado las peticiones o insinuaciones de UPN para colaborar con el PSN-PSOE excluyendo a EH Bildu y ha pactado tanto los presupuestos generales de Navarra como las políticas relevantes con EH Bildu en detrimento de la oposición.

Además, la confrontación navarra ha sido reflejo muy exacto de la existente en Madrid entre PSOE y PP, puesto que no en vano Navarra cuenta con dos representantes cualificados como son el Sr. Cerdán, Secretario de Organización del PSOE, confirmado en el Congreso de su partido celebrado en diciembre en Sevilla, y la Sra. Saiz, Ministra de Seguridad Social y que ha pasado a formar parte de la Ejecutiva Federal.

Esta confrontación se ha visto resaltada a nivel navarro con la modificación de la LORAFNA. El Gobierno de Navarra sufrió un importante revés con la STS de 15 de febrero de 2024, que anuló el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspasos en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, lo que le obligó a iniciar el procedimiento de modificación de la LORAFNA, que finalmente fue aprobada por el Congreso de los Diputados, con los votos en contra de PP y Vox.

Además, la posición de pacto entre EH Bildu y el PSN-PSOE en el Ayuntamiento de Pamplona, que ha llevado a la aprobación de los presupuestos municipales para 2025, no ha hecho más que elevar aún más si cabe el nivel de crispación y enfrentamiento político.

Por otra parte, la crispación a nivel estatal ha operado como correa de transmisión a nivel foral, por lo que el entendimiento entre los grandes partidos, aquí en Navarra

UPN y PSOE, ha devenido imposible. No hay que olvidar que el denominado caso Koldo tiene como protagonista a una persona procedente del PSN-PSOE, que fue concejal del PSN en Huarte (Navarra) y que el empresario Aldama ha implicado en la percepción de comisiones al Secretario de Organización Sr Cerdán.

Se ha creado en el Parlamento de Navarra una ponencia para abordar la reforma del Amejoramiento del Fuero, que de momento se está limitando a celebrar sesiones para escuchar a diversas personas para ser ilustrada sobre diversos aspectos relacionados con la posible reforma.

El debate sobre el estado de Navarra celebrado los días 14 y 15 de noviembre deparó la aprobación de 12 resoluciones. Por un lado, destaca la aprobada por UPN, PSN y PP por la que el Parlamento condena los asesinatos y violencia causados por la banda terrorista ETA y la inclusión de terroristas en listas electorales e instituciones públicas. Otras resoluciones se dirigieron a crear un observatorio de la vivienda, a la inclusión social, a luchar contra los discursos de odio, a fomentar la igualdad, a la lucha contra la despoblación y a la mejora de la gestión de salud.

1.2. Elecciones al Parlamento Europeo

Las elecciones europeas han planteado un conflicto entre UPN y PP, dado que ambos partidos no se han puesto de acuerdo para acudir juntos a ellas en Navarra, y por tanto ha concurrido solamente el PP, sin apoyo de UPN que se ha decantado por dar libertad de voto a sus afiliados.

En cualquier caso, sus resultados han sido bien diferentes a lo que ha ocurrido en el resto de España. Ha vencido el PSN-PSOE con un 28,79%, ocupando el segundo lugar el PP con el 28,02%, seguidos de Ahora Repúblicas (donde se encuentra EH Bildu) con el 18,70%. A mayor distancia, sólo Vox supera el 5% con un 6,63%, dado que la división entre Sumar y Podemos ha provocado que cada uno de ellos por separado sólo haya superado escasamente el 3% de votos, y CEUS (Geroa Bai) ha obtenido también el 3% al igual que "Se acabó la fiesta".

1.3. Partidos políticos

Se ha producido la celebración de los congresos de varios partidos políticos, con cambios en su liderazgo. Por parte de UPN se ha producido un cambio de líder político, dado que el Sr. Esparza no se ha presentado, y ha sido sustituido como presidenta del partido por la Sra. Ibarrola (ex alcaldesa de Pamplona) acompañada como vicepresidente por el Sr. Toquero (alcalde de Tudela). En Geroa Bai Socialverdes el Parlamentario foral Sr. Azcona ha sustituido a la Sra. Barkos.

1.4. Conflictos y problemas sociales

La huelga del sector agrario produjo una manifestación de tractores durante varios días, culminando el día 7 de marzo con el intento de un grupo de agricultores de irrumpir por la fuerza en el Parlamento, lo que fue impedido por la Policía Foral, de la que ha derivado una condena penal para varios de los participantes.

Los conflictos laborales se han planteado, asimismo, con el anuncio del cierre o recorte de empleos en varias empresas importantes, como Sunsundegui en Alsasua o Bosch-Siemens en Esquíroz. Asimismo, algunas empresas han trasladado su sede social fuera de Navarra, justificando el traslado en la finalidad de lograr un mejor trato fiscal.

En el ámbito del empleo público, por un lado, el Sindicato STEILAS ha formulado recurso de casación frente a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la convocatoria de 362 plazas de profesores de PAI (inglés), que ha sido admitido por el TS. Por otro, el planteamiento por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra de cuestión de inconstitucionalidad en relación con la ley foral de estabilización de plazas de secretarías de las entidades locales de Navarra ha supuesto la paralización de las 180 plazas ofertadas.

2. Modificación del amejoramiento del fuero

La Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, ha modificado los arts. 49.3 y 51.2 párrafo 3º de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en orden a incorporar de forma clara las competencias de Navarra en materia de tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial. La reforma trae causa de la STS de 15 de febrero de 2024 que anuló 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 y su acuerdo complementario, por entender que no cabe emplear un real decreto de traspasos para atribuir competencias a Navarra, sino que dicha competencia debe ser asumida por medio de una reforma de la LORAFNA o una ley orgánica del art. 150.2 CE.

El acuerdo entre el Gobierno del Estado y el Gobierno de Navarra fue ratificado por una elevada mayoría del Parlamento de Navarra: 45 votos a favor y 5 en contra (de PP y Vox). Sin embargo, su tramitación en las Cortes Generales fue más escabrosa. Tramitada por lectura única, obtuvo la mayoría absoluta del Congreso. Por el contrario, el Senado aprobó, por mayoría absoluta, el veto presentado por el PP. De vuelta al Congreso obtuvo de nuevo la mayoría absoluta, por 179 votos a favor y 170 en contra.

3. Actividad normativa

3.1. Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobado en el año 2024 es de 20 leyes forales, ligeramente inferior al del año anterior (23). Las leyes forales más importantes han sido de índole financiera, tributaria y económica siendo también éste el ámbito al que se ha dedicado mayormente la actividad legislativa (11 leyes forales), pudiendo destacarse las dos leyes forales de presupuestos generales de Navarra para 2024 y 2025, la ley foral sobre modificaciones tributarias y la ley foral sobre áreas de promoción económica. También hay que mencionar, a pesar de su brevedad, la Ley Foral 17/2024 que

regula las zonas de mercado residencial tensionado. El resto de leyes forales se dedica a modificaciones puntuales tanto en el ámbito financiero o tributario como en otros sectores. Asimismo, se han dictado dos Decretos Forales legislativos de armonización tributaria: Decreto Foral Legislativo 1/2024, de 14 de febrero, sobre el IVA y el Impuesto sobre el Valor de Producción Eléctrica y se modifica el Reglamento sobre el IVA; y Decreto Foral Legislativo 2/2024, de 24 de julio, sobre el IVA.

3.1.1. Presupuestos, tributos y medidas económicas

Este año 2024 se han aprobado dos leyes forales de presupuestos generales de Navarra, para el año 2024 y para el año 2025. Ambos presupuestos responden a una política muy similar, puesto que son fruto del Gobierno de coalición y del pacto con EH Bildu, y con la oposición de UPN, PP y Vox.

Al comienzo de año mediante la Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo, se aprobaron los presupuestos generales de Navarra para el año 2024, dado que la constitución del nuevo Gobierno de Navarra en el mes de agosto de 2023 impidió su tramitación a finales de dicho año 2023. Esta Ley Foral fija la cuantía de los presupuestos en 6.355.410.182 euros. También concreta el incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, así como de los altos cargos del Gobierno de Navarra y sus organismos autónomos. Sus disposiciones adicionales encierran numerosas reglas en orden al empleo público, en especial en relación con las retribuciones del personal docente y de los organismos autónomos Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea e Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Asimismo, se prorrogan para 2024 las medidas urgentes en materia de personal aprobadas por la Ley Foral 13/2012. La D.A. 5ª se refiere a la transferencia de servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. En sus disposiciones finales se modifican diversos textos legales precedentes, entre los que cabe resaltar los siguientes: Ley Foral 13/2007, de Hacienda Pública de Navarra (arts. 2, 27, 29.2, 33, 38.5, 60, 82 quinquies, 109, 118.1, 126, y apartado 1 de la D.A. 1ª); Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos (arts. 16.2.c), 22.1 letras b) y f), 45.1 y 3, 109.1, D.A. 10ª, punto 2 de la D.A. 21ª y nueva D.A. 23ª); Ley Foral 13/2000, General Tributaria (art. 105.1. p)); y Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (arts. 102 b), y 105 bis).

A finales de 2024, mediante la Ley Foral 19/2024, de 26 de diciembre, han sido aprobados los presupuestos generales de Navarra para el año 2025. El importe de los mismos asciende a 6.431.264.947 euros. Se dedica una gran regulación a las retribuciones de los altos cargos y del personal al servicio de la Administración Foral, sus organismos autónomos y las empresas y fundaciones públicas, así como a los derechos pasivos. Asimismo, es extensa la parte relativa a la gestión presupuestaria. De nuevo se reitera una disposición destinada a los traspasos de servicios en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (D.A. 1ª). También se procede a modificar diversas leyes forales, siendo las más relevantes: Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos (arts. 16.2 c), 22.1.f), y D. A. 21ª); y Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (arts. 45.2, 63. m), art. 64 l), art. 70.3, D.A. 26ª, y D. A. 27ª).

La segunda normativa relevante la constituye la Ley Foral 20/2024, de 26 de diciembre, de modificación de diversos impuestos. Modifica las siguientes normas legales: el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la Ley Foral del Impuesto sobre el Patrimonio, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Texto Refundido de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley Foral General Tributaria, la Ley Foral reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las Actividades de Patrocinio, 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, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, y la Ley Foral del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra. También se modifican la Ley Foral de Contratos Públicos (supresión de la letra a) del art. 85.1) y la Ley Foral de Saneamiento de las Aguas Residuos de Navarra (modificación de tipos de gravamen y de tarifas). Las modificaciones están destinadas a mejorar la fiscalidad de la actividad empresarial, principalmente en el sector primario y en el sector audiovisual.

Procede detenerse brevemente, en las modificaciones principales que afectan al IRPF, cuya tarifa no se ha deflactado, dada la carga financiera prevista de devolución de cerca de 150 millones de euros a los mutualistas, tal como se prevé en la Ley Foral 16/2024. No obstante, se introducen aspectos de mejora para fomento de la actividad del sector primario, así como de la adquisición de vehículos eléctricos o híbridos y de las energías renovables. Especial atención se otorga a la fiscalidad por arrendamiento de viviendas, en relación con las futuras zonas de mercado residencial tensionado, reguladas por la Ley Foral 17/2024, respecto de las que se contemplan reducciones del 50% sobre el rendimiento neto positivo, que pueden elevarse hasta el 90% en el caso de arrendamiento intermediado por la empresa pública NASUVINSA. Por su parte, en el Impuesto sobre Sociedades se establece una tributación mínima del 15% para las grandes empresas, y se mejoran las deducciones por inversiones en vehículos eléctricos y sistemas de recarga, aunque se suprime la deducción por bicicletas eléctricas. Asimismo, se contemplan deducciones por cinematografía y medios audiovisuales. En el IVA se mantiene el tipo reducido del 4% para productos básicos, aunque se sube el IVA al 10% para aceites y pastas.

También en el ámbito tributario, la Ley Foral 16/2024, de 30 de octubre, se limita a modificar el texto refundido de la Ley sobre IRPF para atender las reclamaciones de los mutualistas navarros tras la STS de 28 de febrero de 2024.

La tercera norma legal en relevancia se refiere al ámbito económico, donde se ha aprobado la Ley 18/2024, 13 de diciembre, de Áreas de Promoción Económica. Se pretende introducir en Navarra el instrumento de colaboración público-privada conocido como *"Business Improvement District"* (BID), como forma de promocionar la revitalización de centros urbanos de las ciudades. Así, las define como entidades privadas sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica, gestionadas de manera autónoma y con responsabilidad financiera propia, constituidas por los y las titulares de

actividades económicas y por quienes ostenten la propiedad de inmuebles desocupados, que no puedan ser destinados a vivienda, susceptibles de poder alojar actividades situadas en una zona geográfica delimitada y continua, autorizadas por los municipios, que tienen como objetivo la mejora del atractivo y competitividad de esa concreta zona, mediante la realización de actividades y prestación de servicios que, en todo caso, serán complementarios a los municipales.

El procedimiento de constitución de estas Areas es municipal. Precede una solicitud de la Comisión Promotora, el estudio y aceptación inicial por parte de la entidad local, su tramitación con sometimiento a informe previo de un grupo de trabajo compuesto por representantes municipales y de la comisión, que deberá ser aprobado provisionalmente por el Pleno municipal, tras el cual se inicia el proceso de ratificación por los participantes en el proceso y que culmina con la autorización de constitución que debe adoptar el Pleno del ayuntamiento. Una vez constituida el Area de Promoción Económica, se firma un convenio de colaboración entre el municipal y el Area citada.

Seguidamente se regulan los órganos del Área: Asamblea General, Junta Directiva y Gerencia, debiendo participar en los órganos colegiados una representación municipal. Se establece con detalle su financiación, que cuenta como elemento singular el de las aportaciones obligatorias de los titulares de actividades económicas, aspecto que se regula de forma pormenorizada.

La vigencia de las Áreas es de 10 años, salvo que el convenio fije un plazo menor, pudiendo ser objeto de prórroga, que debe ser ratificada por acuerdo del Pleno municipal.

El resto de leyes forales se limita a cuestiones de menor relevancia. Las modificaciones presupuestarias han sido objeto de varias leyes forales: Ley Foral 3/2024, de 25 de abril, de crédito extraordinario un importe total de 539.000 euros en varios Departamentos del Gobierno de Navarra en el Presupuesto de 2024, a la que siguen la Ley Foral 7/2024, de 5 de junio, que aprueba otro crédito extraordinario ahora por importe de 338.000 y la Ley Foral 14/2024, de 1 de octubre, por importe de 358.282 euros con la misma finalidad. Se han aprobado dos leyes forales de autorización a SODENA para conceder préstamos o financiación a diversas empresas en crisis: Ley Foral 4/2024, de 2 de mayo, para Sunsundegui y Ley Foral 6/2024, de 27 de mayo, para Dynamobel. Asimismo, mediante la Ley Foral 1/2024, de 7 de febrero, se aprobaron las Cuentas Generales de Navarra del año 2022.

3.1.2. Organización y empleo público

En primer lugar, dos leyes forales se dedican a la organización y empleo público mediante la modificación de la Ley Foral 8/2005, de protección civil y atención de emergencias de Navarra. Por un lado, la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, modifica las letras e) y f) del art. 53.1 para encuadrar en el nivel D a los puestos de trabajo de conductor auxiliar bombero y de peón auxiliar bombero. Más tarde, la Ley Foral 8/2024, de 8 de junio, introduce una nueva disposición adicional sexta para que se realice un estudio de valoración de los puestos de trabajo.

En segundo lugar, varias leyes forales modifican el texto refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. La Ley Foral 10/2024, de 5 de julio, introduce una nueva disposición adicional vigésima quinta para garantizar la movilidad entre Administraciones Públicas de las empleadas víctimas de violencia contra la mujer. Por su parte, la Ley Foral 13/2024, de 30 de septiembre, modifica el apartado 4 del art. 40 relativo al complemento de productividad de los funcionarios adscritos al Servicio de Inspección Tributaria del Departamento de Economía y Hacienda y del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra. Por último, la Ley Foral 15/2024, de 14 de octubre, modifica la disposición adicional 24ª sobre licencia retribuida por cuidado de hijo o hija afectado por cáncer u otra enfermedad grave. Además, deben tenerse en cuenta las modificaciones efectuadas en el Texto Refundido citado por las leyes forales de presupuestos generales de Navarra para 2024 y 2025.

En tercer lugar, la Ley Foral 12/2024, de 30 de septiembre, amplia el sistema de carrera profesional, estableciéndolo para el personal sanitario del Departamento de Salud y sus organismos autónomos, en definitiva, extendiéndolo a los estamentos del nivel C y del nivel D (con y sin titulación).

3.1.3. Otros sectores: vivienda, cultura y deporte

En cuanto a vivienda, la Ley Foral 17/2024, de 8 de noviembre, ha modificado el art. 97 de la Ley Foral 10/2010 del Derecho a la vivienda en Navarra, relativo a la declaración de Zonas de Mercado Residencial Tensionado, en orden a facilitar el acceso a viviendas a un precio asequible. Se regula el procedimiento del que cabe destacar: 1) fase preparatoria para obtención de información; 2) trámite de información pública; 3) memoria justificativa de la declaración; 4) Orden Foral de declaración de Zona de Mercado Residencial Tensionado. Su vigencia es de tres años. Además, los municipios no incluidos en la declaración pueden solicitar su inclusión de forma justificada. El Gobierno de Navarra debe aprobar, de forma simultánea o posterior, un plan específico de medidas para corregir los desequilibrios evidenciados en la declaración. Debe tenerse en cuenta que, además, la Ley Foral 20/2024 introduce beneficios fiscales para el arrendamiento de viviendas en estas zonas.

En materia de cultura, la Ley Foral 9/2024, de 5 de julio, ha modificado diversos preceptos de la Ley Foral 1/2019 de Derechos Culturales de Navarra. Las modificaciones se concretan en los siguientes aspectos: libertad de creación artística y literaria (art. 21), recursos mínimos presupuestarios de forma que no sean inferiores al 1,5% del presupuesto general de Navarra (nueva disposición adicional segunda), e información sobre el uso de inteligencia artificial que obliga a que en los contratos y subvenciones se informe sobre el cumplimiento del respeto a la normativa sobre inteligencia artificial y propiedad intelectual (nueva disposición adicional tercera).

En tercer lugar, en materia de deporte, la Ley Foral 11/2024, de 5 de julio, ha modificado la disposición transitoria octava de la Ley Foral 18/2019 sobre acceso y ejercicio de las profesiones del deporte en Navarra, actualizando los límites temporales antes fijados.

3.2. Actividad reglamentaria

La normativa reglamentaria principal del año 2024 ha culminado la organización derivada del nuevo Gobierno de Navarra constituido en 2023. Cabe citar los siguientes Decretos Forales organizativos y en materia de personal: Decreto Foral 8/2024, de 31 de enero, sobre Comité de ética en Investigación de Medicamentos; Decreto Foral 12/2024, de 7 de febrero, sobre composición de la Junta de Contratación Pública; Decreto Foral 27/2024, de 20 de marzo, sobre unidades de igualdad; Decreto Foral 87/2024, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Tribunal Administrativo de Navarra; Decreto Foral 97/2024, de 6 de noviembre, sobre valoración de méritos en el acceso y provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra; y Orden Foral 142/E/2024, de 7 de mayo, por la que se regula la Asamblea Ciudadana Navarra del Cambio Climático.

Por otra parte, se han aprobado diversos Reglamentos sobre variadas materias: Decreto Foral 28/2024, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Foral de Arraigo Empresarial; Decreto Foral 36/2024, de 17 de abril, sobre celebración de eventos y sostenibilidad; y Decreto Foral 58/2024, de 29 de abril, sobre comedores escolares.

4. Relaciones con el Estado y sentencias relevantes relativas a Navarra

La STS de 15 de febrero de 2024 anuló 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 y su acuerdo complementario. Como consecuencia, se aprobó la Ley Orgánica 6/2024, de 5 de diciembre, por la que se modificó a tal efecto la LORAFNA. Por otra parte, dado que la nulidad decretada por el TS tenía un alcance limitado, se aprobó el Real Decreto 841/2024, de 27 de agosto, de modificación de las funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Comunidad Foral de Navarra por el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

En la Junta de Cooperación se ha logrado Acuerdo en relación con la Ley Foral 5/2024, de 10 de mayo, de modificación del art. 53 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra.

El TC ha dictado varias sentencias relativas a Navarra. En primer lugar, la STC 19/2024, de 31 de enero (repetida por la Sentencia 32/2024, en recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular), desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario de Vox contra la atribución de funciones de gestión del Ingreso Mínimo Vital a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra. Seguidamente, la STC 65/2024, de 11 de abril, estimó el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno, frente a la nueva letra l) del art. 7 de la Ley Foral de Contratos Públicos (exclusión de los servicios jurídicos). También mediante Auto 47/2024, de 24 de mayo, inadmitió el recurso de amparo interpuesto por la parlamentaria foral del Grupo Parlamentario Navarra Suma en el Parlamento de Navarra Sra. Ibarrola, en relación con su solicitud no atendida de diversas comparecencias parlamentarias.

Ante el TC se han presentado varias cuestiones de inconstitucionalidad contra leyes forales: 1) el art. 175.2 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra; 2) los apartados 1 y 2 del art. 6 de la Ley Foral 16/2022, de 30 de mayo, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra; y 3) los arts. 5.3 y 9.1 de la Ley Foral 19/2022, de 1 de julio, de medidas para la realización de procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público, en las Administraciones Públicas de Navarra.

En cuanto a sentencias de interés cabe citar varias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. En primer lugar, dos sentencias de 18 de julio de 2024 sobre movilidad a otra comunidad de una funcionaria víctima de violencia de género. Seguidamente, otras dos sentencias de 23 de julio de 2024 por las que se obliga al Gobierno de Navarra a entregar diversa documentación a parlamentarios forales (la primera de ellas, sobre la contratación del Circo del Sol). Sin embargo, la sentencia de 17 de julio de 2024 desestimó otra petición de información parlamentaria respecto de las grabaciones de la Policía Foral sobre hechos ocurridos en las puertas del Parlamento de Navarra (huelga de tractores). En tercer lugar, la sentencia que confirma que el Gobierno de Navarra no es competente para declarar dos sedes policiales (el cuartel de la Guardia Civil y la antigua comisaría de la Policía Nacional en Pamplona) como lugares de memoria histórica. Y, por último, la sentencia que anula tres artículos de la Orden Foral del Departamento de Educación que daba a las familias derecho de veto sobre el cambio de jornada.

PAÍS VASCO

Alberto López Basaguren
Universidad del País Vasco

1. Actividad político-institucional

Año en el que termina la XII legislatura del Parlamento Vasco –iniciada el 2 de agosto de 2020, tras las elecciones del 12 de julio– con lo que ello supone. Por una parte, se trata de apurar el cumplimiento del calendario legislativo; por otra, todo queda condicionado por la celebración de las elecciones. El hecho previo más relevante, sin duda, fue la decisión de la ejecutiva del PNV de no mantener a Iñigo Urkullu, tras tres legislaturas al frente del Gobierno, como cabeza electoral y candidato a la presidencia del gobierno y sustituirlo por Imanol Pradales (1975). Sorprendió que el anuncio del cambio de cartel se realizase, en noviembre de 2023, con muy poca antelación a la primavera, en que se preveía la cita electoral. Según impresión generalizada, el *lehendakari* Urkullu se resistió a ser sustituido. En la trayectoria pública de Imanol Pradales destaca, sobre todo, el haber sido, desde 2011, la persona más destacada en el equipo de gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia, como Diputado Foral de Desarrollo económico, primero, y de Infraestructuras y Desarrollo Territorial, finalmente, estando al frente de los más importantes proyectos de la institución vizcaína durante ese periodo.

Las elecciones al Parlamento tuvieron lugar el 21 de abril, para lo que hubo que proceder a disolver anticipadamente el Parlamento (Decreto 7/2004, de 26 de febrero, del Lehendakari) unos pocos meses antes de que concluyera la legislatura, pero coincidiendo con la fecha en que se tenían que haber realizado las anteriores elecciones, que se retrasaron, previa suspensión, como consecuencia de la pandemia. Los resultados electorales ofrecen elementos destacados de interés. Hay que tener en cuenta que había dos elementos, relacionados entre sí, que atraían la atención de forma especial: por una parte, la confirmación, o no, del deterioro del apoyo electoral al PNV y, por otra, la pugna entre este partido y EH Bildu por ser el partido más votado y el que mayor representación parlamentaria obtenía. En las últimas citas electorales se venía produciendo un proceso de pérdida significativa de votos en el PNV, al tiempo que EH Bildu iba sumando creciente apoyo electoral. En esta coalición se planteaba la hipótesis de la oportunidad de superar electoralmente al PNV. Por orden cronológico, en las elecciones forales (Juntas Generales de los Territorios Históricos) –celebradas al mismo tiempo que las municipales– el PNV había perdido más de 80.000 votos entre 2019 y 2023; en las elecciones al Congreso de los Diputados perdió casi 100.000 votos entre 2019 y 2023; finalmente, en las elecciones al Parlamento Vasco había perdido casi 50.000 votos entre 2016 y 2020. En las de 2024, sin embargo, ganó casi 25.000 votos más respecto a estas últimas, aunque el

porcentaje obtenido respecto a los votos emitidos disminuyó en algo menos de 4 puntos (se produjo un incremento de la participación de más de 9 puntos). Por su parte, en las elecciones al Congreso de 2019 EH Bildu incrementó en algo más de 70.000 votos los obtenidos en las de 2016, sumando aún alrededor de 55.000 votos más en las de 2023, subiendo, así, más de 10 puntos entre 2016 y 2023; en las elecciones forales, EH Bildu incrementó en casi 25.000 votos los obtenidos en 2019 respecto a los obtenidos en 2015, y casi 25.000 más en 2023 frente a las de 2019 –es decir, unos 50.000 votos más entre 2015 y 2023–; en las elecciones al Parlamento Vasco de 2020 obtuvo casi 25.000 votos más que en 2016, y en 2024 sumó aún casi 95.000 votos más –es decir, unos 120.000 votos más entre 2016 y 2024–. Con ello, en las elecciones al Congreso, EH Bildu ha pasado de obtener el 13,37% de los votos emitidos en 2016 al 24,03% en 2023; en las elecciones forales, del 22,73% en 2015 al 29,32 en 2023; y en las elecciones al Parlamento Vasco, del 21,26% en 2016, al 32,44% en 2024.

FICHA DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2024: PAÍS VASCO				
	Resultados 2024	*Variación 2024-2020*	Diputados(*)	
Participación	60,02	+9,24		
Abstención	39,98	-9,24		
	% s/votantes		*2024*	*2024-20*
PNV	35,17	-3,90	27	-4
EH Bildu	32,44	+4,58	27	+6
PSE	14,23	+0,58	12	+2
PP	9,27	+2,50	7	+1
Sumar	3,34	–	1	+1
Vox	2,05	+0,09	1	=
Podemos	2,23	-5,82	–	-6

Con estos resultados, EH Bildu y el PNV obtuvieron el mismo número de escaños en el Parlamento Vasco (27), aunque el PNV obtuvo casi 30.000 votos, y algo menos de 3 puntos porcentuales más, que EH Bildu. Por su parte, el PSE subió ligeramente –teniendo en cuenta que venía remontando lentamente desde sus niveles electorales más bajos–, pasando de los, aproximadamente, 122.000 votos –y 13,65%– en 2020, a 150.000 votos –y 14,23%– en 2024, obteniendo 12 escaños. El PP ha tenido un incremento mayor, cuantitativa y cualitativamente, aunque con menor apoyo, viniendo, igualmente, de sus niveles electorales más bajos: 60.000 votos, aproximadamente –6,77%– en 2020, y 98.000 votos –9,27%– en 2024, obteniendo

7 escaños. Hay que recordar que en estos años se han producido movimientos de mucha importancia en los resultados electorales en el País Vasco, en el periodo que transcurre entre la explosión electoral de Podemos en 2015-2016 (elecciones al Congreso), en las que llegó a obtener (2016) su techo electoral con poco menos del 30% de los votos emitidos y 6 escaños, hasta la práctica desaparición de ese espacio en las elecciones al Parlamento Vasco de 2024, en las que Podemos y Sumar se presentaron por separado.

En estas elecciones estaba en juego, además, el mantenimiento de la mayoría absoluta por la coalición de gobierno entre PNV y PSE, lo que garantizaron con sus 39 escaños en una Cámara de 75 miembros. No había duda de que se iba a reproducir la misma coalición de gobierno, a pesar de algunas cábalas, sin fundamento en el momento actual, sobre la hipótesis de un cambio de alianzas y el surgimiento de un gobierno EH Bildu/PSE.

El Parlamento se constituyó el 14 de mayo, siendo elegida como presidenta, nuevamente, la parlamentaria por Gipuzkoa Bakartxo Tejería (PNV). El 21 de junio fue cesado como *Lehendakari* Iñigo Urkullu Renteria –Real Decreto 585/2024– y nombrado, en su lugar, Imanol Pradales Gil –Real Decreto 586/2024–. Inmediatamente, por Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, se procedió a aprobar la nueva estructura del Gobierno y sus respectivas funciones. Por Decreto del Lehendakari del día siguiente se procedió al cese de los consejeros del *gobierno Urkullu* y, mediante los sucesivos decretos de la misma fecha, a nombrar a quienes integran el nuevo Gobierno. El nuevo Gobierno incrementará el número de Departamentos, que pasarán de 10 a 15, con una relativa alteración del peso respectivo de uno y otro partido: en el último *gobierno Urkullu* el PNV tenía 8 carteras y 2 el PSE; en el primer *gobierno Pradales* el PNV tiene 10 carteras y el PSE 5. El PNV está al frente de los Departamentos de Cultura y Política Lingüística –Ibone Bengoetxea Otaolea, Vicepresidenta Primera–, Hacienda y Finanzas –Noël d'Anjou Olaizola–, Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno –María Ubarretxena Cid–, Industria, Transición Energética y Sostenibilidad –Mikel Jauregi Letemendia–, Seguridad –Bingen Zupiria Gorostidi–, Educación –María Begoña Pedrosa Lobato–, Salud –Alberto Martínez Ruiz–, Bienestar, Juventud y Reto Demográfico –Nerea Melgosa Vega–, Ciencia, Universidades e Innovación –Juan Ignacio Pérez Iglesias– y Alimentación, Desarrollo, Rural, Agricultura y Pesca –Amaya Barredo Martín–. El PSE asume los Departamentos de Economía, Trabajo y Empleo –Mikel Torres Lorenzo, vicepresidente Segundo–, Vivienda y Agenda Urbana –Denis Itxaso González–, Movilidad Sostenible –Susana García Chueca–, Turismo, Comercio y Consumo –Javier Hurtado Domínguez– y Justicia y Derechos Humanos –María Jesús C. San José López–.

Previamente, con el *gobierno Urkullu* en funciones, cesó, a petición propia, la vicepresidenta Segunda y consejera de Trabajo y Empleo Idoia Mendia Cueva (Decreto 16/2004, de 26 de abril, del Lehendakari), quien se presentaba como candidata a las inmediatas elecciones al Parlamento Europeo, celebradas el 9 de junio, en las que resultó elegida.

El 1 de octubre el Gobierno aprobó el programa legislativo para la legislatura 2024-2028 que prevé la aprobación de diecisiete leyes, de las que cuatro serán modificación de leyes vigentes (Servicios, Sociales; Sistema Universitario Vasco; Turismo; y Política Agraria y Alimentaria) y otras tres se refieren a Colegios profesionales, una de supresión y dos de creación. Además, está la periódica relativa al Plan de Estadística (2027-2030). Entre las restantes leyes que está previsto aprobar, hay una serie de leyes "institucionales" (Participación Institucional; Agilización y Simplificación Administrativa; y Transparencia). Está previsto, además, aprobar la Ley de Igualdad de Trato y Lucha contra la Discriminación. Y, finalmente, las relativas a la Comunidad Vasca en el Exterior, contra el Dopaje, de Cultura, del Sector Ferroviario, y de la Actividad Comercial.

2. Actividad normativa

Tras la ingente labor legislativa de los dos años anteriores, los primeros meses del año, hasta el fin de la legislatura, tuvieron como objetivo concluir esa producción, aprobándose cuatro leyes. Tras la constitución del nuevo Parlamento, se aprobaron otras cuatro leyes más, no muy significativas, salvo la de presupuestos.

La Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático, desarrolla la normativa europea vigente –Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de junio de 2021–, teniendo en cuenta las propuestas normativas en tramitación, así como la normativa del Estado en la materia –Ley 7/2021, de 20 de mayo–, y tiene por objeto establecer un marco jurídico estable para alcanzar la neutralidad climática en Euskadi a más tardar en el año 2050; aunque, según afirma en su art. 1, "se realizarán los esfuerzos necesarios para alcanzar dicha neutralidad en el año 2045". Con el objetivo de converger con los compromisos adquiridos a nivel europeo, "se establece, para el año 2030, un objetivo intermedio de reducción de gases de efecto invernadero del 45 % respecto al año de referencia de 2005, es decir, el equivalente a una reducción del 33 % respecto a las emisiones de 1990". Para alcanzar estos objetivos la ley establece lo que denomina "gobernanza" de la transición energética y cambio climático, que se configura, en primer lugar, con la existencia en las distintas administraciones de Comisiones de Transición Energética y Cambio Climático –denominación que pasarán a adoptar las ya existentes Comisiones de sostenibilidad energética, creadas de acuerdo con la Ley 4/2019, de sostenibilidad energética–. La regulación de la planificación de la transición energética y el cambio climático es una parte central de la ley, estableciendo tres instrumentos de planificación: a) Hoja de Ruta de Largo Plazo de Transición Energética y Cambio Climático. b) Estrategias de transición energética y cambio climático. c) Planes de clima y energía de los territorios históricos y las entidades locales. Una parte importante de la ley se dedica a regular la forma de alcanzar la neutralidad climática en la Comunidad Autónoma y la adaptación del territorio al cambio climático (resiliencia).

La Ley 2/2024, de 15 de febrero, de Infancia y Adolescencia, supone la revisión y reforma integral de la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, que, de acuerdo con el nuevo escenario legislativo estatal

[fundamentalmente, la LO 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia], instaure un nuevo marco jurídico de referencia, estable y de calidad, en relación con las personas menores de edad, así como establecer una nueva regulación que termine con la fragmentación normativa existente tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

La Ley 3/2024, de 15 de febrero, de Cooperación y Solidaridad, que sustituye a la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, trata de renovar la cooperación pública con la pretensión de avanzar, entre otros objetivos, en la asunción de la corresponsabilidad, favorecer la conformación de alianzas, fomentar la cooperación descentralizada, avanzar en la consolidación de una nueva arquitectura institucional, que mejore la coherencia y corresponsabilidad entre los agentes de cooperación y solidaridad de Euskadi, avanzar en el enfoque de conjunto del Gobierno respecto a la política pública y la financiación del desarrollo, de modo que todas las áreas sectoriales consideren los impactos de sus políticas en los países y territorios del Sur, y puedan avanzar de forma decidida en el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, así como reforzar el potencial transformador de la política de cooperación y solidaridad, reduciendo la brecha entre el discurso y la práctica.

Finalmente, la Ley 4/2024, de 15 de febrero, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans, sustituye a la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales –que, por su parte, fue modificada por la Ley 9/2019, de 27 de junio–, por considerar necesario adaptarla a los cambios que se han producido en la forma de afrontar esta cuestión, como pone de manifiesto la "creciente inclusión de la temática de las realidades trans en las agendas políticas, presente en documentos, recomendaciones y declaraciones emitidas por organismos internacionales y personas expertas". El objeto de la ley consiste en "garantizar, plenamente, el derecho de las personas trans a recibir de las administraciones públicas vascas una atención integral y adecuada a sus necesidades educativas, sanitarias, jurídicas y de otra índole, en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía, así como a contribuir a la superación de los estereotipos que afectan negativamente a la percepción social e institucional de estas personas y a establecer medidas concretas para conseguir una sociedad más justa, libre, y basada en la igualdad de trato y de oportunidades de las personas trans, y en la aceptación de la diversidad como un valor añadido". En este sentido, establece el derecho a la libre determinación de la identidad sexual o de género. Se elimina la necesidad de un diagnóstico o informe psiquiátrico o psicológico, así como tratamiento médico, siendo el único requisito haber instado el cambio registral o la modificación en la documentación administrativa. Se establecen servicios de asesoramiento y apoyo a las personas trans, sus familiares y personas allegadas; se les garantiza la atención sanitaria en el Servicio Vasco de Salud –Osakidetza–, en el que existirá una Unidad especializada en materia de Atención a la Transexualidad, garantizando las prestaciones sanitarias en la materia (tratamientos hormonales, intervenciones quirúrgicas, prótesis, acompañamiento psicológico o psiquiátrico, etc.); derechos reproductivos;

tratamiento en el ámbito laboral, educativo, ocio; así como medidas en el ámbito de la seguridad, la justicia y las emergencias.

Con posterioridad al inicio de la nueva Legislatura, se aprobaron cuatro leyes más. Destaca, por su importancia, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2025 –Ley 8/2024, de 20 de diciembre–. El presupuesto aprobado asciende a casi dieciséis mil millones de euros –15.728.196.000 euros–, además de algo más de dos mil millones –2.279.654.237 euros– de créditos de compromiso para ejercicios posteriores (plurianuales). En el presupuesto de ingresos se incluyen más de trescientos millones de euros –336.128.952 euros– correspondientes a remanentes de tesorería propios.

Previamente, se aprobó, en primer lugar, la Ley 5/2024, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 21/2023, de 22 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2024, a los efectos de modificar el art. 25 de aquella –que establece la prohibición de asumir alteraciones de las retribuciones del personal de los centros concertados de enseñanza que superen las cuantías fijadas para los componentes de gastos de personal en los módulos económicos– con el fin de incluir la salvedad de poder hacerlo cuando tengan por objeto la equiparación gradual de la remuneración del personal de los centros privados concertados con la del personal de la red de centros públicos.

En segundo lugar, la Ley 6/2024, de 19 de diciembre, de disolución del Colegio Oficial de Agentes y Comisionistas de Aduanas de Bilbao, como consecuencia de los efectos derivados de la desaparición legal de la figura del agente de aduanas y la derogación de la obligatoriedad de colegiación para el ejercicio de la profesión. Esta Ley formaba parte del programa legislativo del nuevo Gobierno.

Finalmente, la Ley 7/2024, de 19 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi, por la que se introduce un nuevo apartado 6 al art. 72 de la Ley 11/1019, de 20 de diciembre. En él se autoriza a las sociedades cooperativas para que, en supuestos de declaración de los estados de alarma, excepción o sitio o de zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil o situación de emergencia catastrófica, se pueda, previo acuerdo adoptado democráticamente en su seno, destinar la contribución obligatoria para la educación y promoción cooperativa y otros fines de interés público (COFIP) a cualquier actividad que redunde en ayudar a paliar los efectos producidos por este tipo de catástrofes. Siempre con la "homologación" del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi al objeto de verificar su necesidad y destino.

En el ámbito reglamentario una de las disposiciones normativas más importantes y que ha tenido un significativo protagonismo en el debate público es el Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de normalización del uso del euskera en el Sector Público Vasco, que viene a sustituir al Decreto 86/1997, de 15 de abril, que regulaba el proceso de normalización del uso del euskera en las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi. La primera novedad es que sus disposiciones no se dirigen únicamente a las administraciones públicas –incluida la foral y las locales– sino a todo el sector público –empresas y fundaciones de mayoría pública–, que

hasta el momento quedaban fuera del ámbito de aplicación de la normativa sobre exigencia del conocimiento de la lengua vasca para el acceso a los puestos de trabajo. La planificación lingüística sigue siendo la columna vertebral del sistema, debiendo cada entidad u organismo establecer lo que denomina "Criterios de Uso de las Lenguas Oficiales", el Plan estratégico y los Planes de Gestión a través de los que se ejecutará el Plan Estratégico de cada administración u organismo. Una planificación en la que el establecimiento del "perfil lingüístico" de cada puesto de trabajo y la "fecha de preceptividad" de su exigencia para la cobertura del mismo sigue siendo la columna vertebral. La ley establece que el euskera será "la lengua de uso normal y general de las entidades del sector público vasco", aunque, añade la ley, "sin que ello implique limitación alguna respecto del uso de la otra lengua oficial". Uno de los fines de la ley es que el euskera sea no solo "lengua de servicio", sino, también "lengua de trabajo" –"de uso normal y general"– en el seno de cada organismo, a cuyo fin, las entidades "tenderán hacia un progresivo y creciente uso del euskera en las relaciones intra- e interadministrativas, entre el personal del sector público y en el servicio a la ciudadanía".

En el ámbito de la enseñanza hay tres decretos que merecen atención. En primer lugar, el Decreto 78/2024, de 18 de junio, de respuesta a la diversidad en el marco de un sistema educativo inclusivo, para las alumnas y alumnos de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La segregación escolar es uno de los problemas que aquejan al sistema de enseñanza en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Decreto desarrolla, por una parte, lo dispuesto en la Ley 17/2023, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco respecto a los principios de inclusión, equidad, cohesión social, igualdad de mujeres y hombres y garantía de la diversidad en todos los centros del sistema educativo; y, por otra, de la Ley 2/2024, de Infancia y Adolescencia, en relación a favorecer a quienes presenten desventajas económicas, sociales, culturales o personales, a la igualdad de oportunidades en el acceso a la escuela y durante su permanencia en ella. En este sentido, entre otras cuestiones, regula extensamente, por una parte, lo que denomina "responsabilidades de un sistema educativo inclusivo"; por otra, las "medidas y apoyos de respuesta educativa a la diversidad del alumnado"; y, muy destacadamente, la "admisión, escolarización y atención educativa", de gran trascendencia, dado que estas disposiciones se aplican a todos los centros escolares sostenidos con fondos públicos, tanto públicos como concertados. La aplicación de estas disposiciones para distribuir entre todos ellos, de forma equitativa, el alumnado en situación o riesgo de exclusión ha planteado algunos conflictos en algunos sectores.

En el ámbito de la enseñanza merecen mención el Decreto 64/2024, de 21 de mayo, de las escuelas de música y danza de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y el Decreto 52/2024, de 30 de abril, sobre el registro y procedimiento de expedición de títulos del sistema educativo no universitario en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Es importante, por otra parte, el Decreto 5/2024, de 23 de enero, por el que se regula la Comisión Interinstitucional para la inclusión, cuya creación está prevista en la Ley 14/2022, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, como organismo de cooperación institucional entre las administraciones públicas vascas en

el diseño, elaboración y ejecución de las políticas públicas. En relación directa con él, se aprobó el Decreto 307/2024, de 22 de octubre, del Consejo Vasco para la Inclusión, en el que se regulan las funciones del Consejo y sus miembros.

El Decreto 9/2024, de 30 de enero, por el que se regula el Registro Vasco de Voluntades Anticipadas y el otorgamiento de los documentos de voluntades anticipadas, modifica de forma significativa el Decreto 66/2018, de 2 de mayo que, a su vez, modificaba el Decreto 270/2003, de 4 de noviembre, por el que –en desarrollo de la Ley 7/2002, de 12 de diciembre, de voluntades anticipadas en el ámbito de la sanidad– se creaba el Registro Vasco de Voluntades Anticipadas. El nuevo decreto establece tres novedades de importancia. En primer lugar, habilita al personal médico y de enfermería dela red sanitaria asistencial pública para realizar las funciones de formalización del otorgamiento de los documentos de voluntades anticipadas, como personas encargadas del Registro, dado que, como consecuencia del importante incremento del número de personas que solicitan formalizar el otorgamiento de voluntades anticipadas, la organización del Registro no resultaba suficientemente ágil; en segundo lugar, se amplía el ámbito de aplicación del decreto a todas las personas usuarias del sistema sanitario vasco, mientras que anteriormente estaba limitado a los residentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco; finalmente, se refuerza la figura del representante o representantes que se pueden nombrar en el documento, que vela por el cumplimiento de la voluntad de quien otorga el documento de voluntades anticipadas y por su correcta interpretación, requiriendo su aceptación expresa y escrita, como garantía de que conozca su nombramiento y las funciones que le corresponden, pudiendo renunciar a la representación.

En el ámbito de los alimentos se aprobaron sendos decretos. Por una parte, el Decreto 57/2024, de 7 de mayo, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que desarrolla la Ley (Estado) 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, modificada por la Ley 16/2021, de 14 de diciembre. El Decreto crea dos órganos colegiados, la Comisión de Seguimiento del Código de Buenas Prácticas Mercantiles de la Contratación Alimentaria y el Observatorio de la Cadena Alimentaria de Euskadi. Por otra parte, el Decreto 51/2024, de 30 de abril, sobre las condiciones higiénico-sanitarias, de trazabilidad, etiquetado y publicidad de los productos alimenticios comercializados mediante venta de proximidad, desarrolla lo establecido en el Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, por el que se regulan y se flexibilizan determinadas condiciones de aplicación de las disposiciones de la Unión Europea en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios y se regulan las actividades excluidas de su ámbito de aplicación, establece normativa básica para los suministros directos de productos primarios por parte de las personas productoras, así como lo establecido en el Real Decreto 9/2015, de 16 de enero, que regula las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene en la producción primaria agrícola.

Finalmente, mencionar la aprobación, por una parte, del Decreto 66/2024, de 28 de mayo, de implementación del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y de caracterización de las

zonas rurales; por otra, del Decreto 475/2024, de 17 de diciembre, de regulación del Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi; y, asimismo, del Decreto 34/2024, de 19 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca de Ciberseguridad.

Por último, hay que hacer referencia a la Resolución de 24 de septiembre de 2024, del Ararteko, por la que se aprueba el Código de valores y principios éticos del Ararteko, la Adjuntía y el personal de la institución del Ararteko.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

En lo que se refiere a las relaciones de cooperación, hay que destacar la aprobación de varios decretos de traspasos a lo largo del año. En orden cronológico, el primero se aprobó por Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros), ampliando las funciones y servicios traspasados por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre. En concreto, se traspasan, en el marco de la normativa establecida por el Estado, la homologación de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un título universitario oficial español y la declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un nivel académico oficial español de Grado y Master universitario. El coste anual se estima en algo menos de dos millones y medio de euros, pero se estiman unos ingresos por tasas de más de dos millones y medio de euros, resultando una valoración negativa de algo más de setecientos millones de euros. Hay que adelantar que, mediante cuatro sentencias de 19 de marzo de 2025, el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) ha declarado nulo el Real Decreto de transferencia, provocando una airada reacción en algún sector institucional y político.

En la misma fecha, el Real Decreto 367/2024, de 9 de abril, en materia de Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales (en fase de autonomía del sistema de protección internacional), procedía a la ampliación de los servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto. 2768/1980, de 26 de septiembre. Se traspasan las funciones en el ámbito de la asistencia social a las personas beneficiarias de protección internacional, temporal o apatridia, que se encuentren recibiendo recursos del sistema de acogida de protección internacional en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento en el que se les notifica la resolución de concesión de protección internacional, temporal o apatridia, a partir del inicio de la fase de autonomía. La transferencia se valora anualmente en algo menos de treinta y ocho millones de euros.

Igualmente, el Real Decreto 368/2024, de 9 de abril, traspasa a la Comunidad Autónoma las funciones correspondientes a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías de ancho ibérico y ancho métrico, en los que corresponderá a la Comunidad Autónoma la regulación, la planificación, la gestión, la coordinación y la inspección de dichos servicios, así como la potestad tarifaria. La transferencia se valora en algo menos de mil quinientos millones de euros.

Mediante Real Decreto 1.309/2024, de 23 de diciembre, se traspasan las funciones en relación con la actividad cinematográfica y audiovisual, ampliando las traspasadas por Real Decreto 3.069/1980, de 26 de septiembre, de traspaso en materia de Fundaciones y Asociaciones Culturales, Libro y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Sociocultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes. Se traspasan, así, la gestión de las ayudas para el fomento de la actividad divulgadora de la diversidad cultural desarrollada por las salas de exhibición cinematográfica, las ayudas de protección, fomento y apoyo al desarrollo de proyectos audiovisuales cuya finalidad sea favorecer su profesionalización, internacionalización y la participación del sector privado en la financiación de proyectos, así como la de las ayudas para el fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción del audiovisual en euskera.

Por su parte, el Real Decreto 1.310/2024, de 23 de diciembre, traspasa las funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral en el ámbito de la administración, inspección y potestad sancionadora. La valoración de la competencia se establece en algo menos de cuatro millones trescientos mil euros anuales.

En lo que se refiere a los conflictos con el Estado, la STC 19/2024, de 31 de enero, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del grupo parlamentario Vox respecto a la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital, y la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2022, que da una nueva redacción al primer párrafo de la citada disposición. El TC establece que, de acuerdo con las competencias sobre legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, el precepto que atribuye funciones a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra en relación con el ingreso mínimo vital es constitucional, considerando, entre otras cuestiones, que con el sistema establecido "no hay menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social". Directamente vinculada con ella, se dictó la STC 32/2024, de 28 de febrero, sobre la misma cuestión, pero, en este caso, en resolución de un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta Diputados del grupo parlamentario del PP. El TC desestima el recurso remitiéndose a la STC 19/2024.

Por otra parte, la STC 67/2024, de 23 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario del PP contra la disposición final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da una nueva redacción al apartado séptimo de la disposición adicional segunda de la Lay 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que establecía que, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local de habilitación nacional se aplicará de conformidad con la disposición adicional primera de la Constitución, por lo que todas las facultades que atribuye al Estado la LBRL serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica. El TC declara inconstitucionalidad la disposición recurrida por no concurrir la "indispensable relación directa o inmediata de la disposición impugnada con los

gastos e ingresos que integran el presupuesto, ni cabe entender que esté justificada la inclusión de esa disposición en la ley de presupuestos". La STC 73/2024, de 7 de mayo, que resolvía otro recurso sobre la misma disposición, declaró extinguido el objeto del recurso por haber sido ya resuelto en la STC 67/2024. Es necesario señalar que el "defecto" de aquella modificación de la LBRL ya había sido "subsanado" al dictarse esta Sentencia al haber recogido una regulación similar en el posterior Decreto-ley ómnibus 6/2023 (art.128, apartado séptimo), que modifica el apartado 7 de la disposición adicional segunda de la LBRL. Una regulación que vuelve a ser reiterada, con alguna pequeña modificación por la disposición final séptima, apartado 2, de la LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Con ello se vuelve a poner de relieve una forma de legislar caótica, que vulnera los principios elementales de la técnica legislativa. Hay que adelantar que en 2025 esta nueva redacción de esta disposición ha sido objeto de un nuevo recurso de inconstitucionalidad de un grupo de Diputados del grupo parlamentario popular.

La STC 46/2024, de 12 de marzo, resuelve una cuestión prejudicial de validez sobre normas forales fiscales, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de San Sebastián, en relación con diversos preceptos de la Norma Foral del territorio histórico de Gipuzkoa 16/1989, de 5 de julio, del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, en la que anula los preceptos reguladores del impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana que establecen un sistema objetivo y de imperativa aplicación para la determinación de la base imponible, remitiéndose a lo ya establecido en la STC 182/2021. El Tribunal considera que, por exigencias de seguridad jurídica, no son susceptibles de ser revisadas las situaciones que tengan fuerza de cosa juzgada o hayan sido objeto de resolución administrativa firme. El magistrado Arnaldo emite un voto particular discrepando de esta última cuestión.

Finalmente, el TC ha resuelto, igualmente, distintos recursos de amparo que tienen relación con el País Vasco. Por una parte, la STC 59/2024, de 8 de abril, resuelve un recurso contra un Auto de la AP de Vizcaya que acordó la administración de la vacuna frente a la Covid-19. Supuesta vulneración de los derechos a la integridad física y a la tutela judicial efectiva: STC 148/2023 [resoluciones judiciales que realizaron una ponderación adecuada de los intereses de una persona menor de edad (STC 38/2023)]. Por otra parte, el TC ha resuelto dos recursos de implicaciones políticas. Por una parte, la STC 148/2024, de 2 de diciembre, resuelve el recurso de Natividad Jauregui –conocida como "la Pepona"– contra el Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en la que el Tribunal declara que se produjo vulneración del derecho a la libertad personal al dictarse resoluciones judiciales que acordaron la adopción de medidas cautelares una vez declarada extinta la responsabilidad criminal y sin habilitación legal previa. Por otra parte, la STC 9/2004, de 17 de enero, resuelve el recurso de amparo presentado por Arnaldo Otegi y cuatro personas más en relación con la sentencia de la Sala de lo Penal del TS que, estimando un recurso de casación (conocido como caso "Bateragune"), ordena la retroacción de actuaciones y celebración de nuevo juicio en causa por delito de pertenencia a organización terro-

rista, considerando que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, por desconocer la prohibición de *bis in ídem* procesal. La Sentencia tiene Votos particulares discrepantes.

Finalmente, el TC resuelve cuatro recursos de amparo presentados contra decisiones de órganos judiciales radicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco (SsTC 115, 145, 149 y 150/2024) en asuntos relativos a materia de familia.

Por otra parte, el TEDH dictó una Decisión, de 4 de julio de 2024, por un Comité de tres jueces (Sección Quinta), en la demanda n.º 35215/23, en la que rechaza la pretensión de Javier Atristain Gorosabel de que se condene a España por no haber ejecutado adecuadamente la previa STEDH de 18 de enero de 2022, en la que se condenaba a España por violación del art. 6, párrafos 1 y 3, del CEDH, al no haber reabierto el proceso judicial, anulado la sentencia que le impuso una condena de prisión y no haber sido liberado del encarcelamiento. España satisfizo al demandante el pago de la suma dineraria que estableció el Tribunal. El TEDH considera que no tiene jurisdicción para establecer la forma de ejecución de la Sentencia e imponer la reapertura del procedimiento judicial, considerando suficiente el hecho de que la decisión del TS de no reabrir el procedimiento y del TC de desestimar el correspondiente recurso de amparo no fueron arbitrarias, teniendo en cuenta la literalidad de su propia sentencia y el principio de subsidiariedad, en la medida en que entra dentro del margen de apreciación de las autoridades nacionales.

En otro orden de cosas, la STEDH de 26 de noviembre de 2024, asunto *Ferrero Quintana c. España* (demanda n.º 2669/19), Sección Tercera, se refiere a la exigencia de una edad máxima de 35 años para poder acceder a la policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, demanda por discriminación por razón de edad, que considera violación del art. 1 del Protocolo n.º 12 del Convenio, en la medida que pudo acceder al proceso de selección y aportó informes médicos y pruebas físicas que demostraban su capacidad física para ocupar el puesto en cuestión. El Tribunal constata que el demandante ha superado las pruebas selectivas y que ha sido excluido únicamente por razón de la edad. El Tribunal considera que los Estados disponen de un amplio margen de apreciación en el ámbito que es objeto de enjuiciamiento y concluye, teniendo en cuenta distintos motivos, que la limitación de acceso a los puestos de agentes de la policía autonómica en la edad de 35 años era necesaria para asegurar y mantener la capacidad funcional de la misma.

Por otra parte, el TJUE ha dictado dos Sentencias en sendas cuestiones prejudiciales planteadas por órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La STJUE de 12 de diciembre de 2024, as. C-300/23, *Kutxabank*, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 8 de San Sebastián (Gipuzkoa) en relación con la interpretación de la normativa sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y sobre el principio de efectividad, en el marco de un litigio entre MB y Kutxabank, en relación con la validez de la cláusula de revisión periódica del tipo de interés de un contrato de préstamo hipotecario. Por su

parte, la STJUE de 19 de diciembre de 2024, as. C-601/23, *Credit Suisse Securitioes (Europe) y Diputación Foral de Bizkaia*, tiene su origen en una cuestión prejudicial planteada por el TSJPV y tiene por objeto la interpretación del art. 63 TFUE en relación con la denegación por la Diputación Foral de Bizkaia de la solicitud de Credit Suisse Securities (Europe) para que le fuera concedida la devolución de la retención en origen aplicada a los dividendos que le fueron distribuidos durante el año 2017. El Tribunal establece que el art. 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa aplicable en un Estado miembro en virtud de la cual los dividendos distribuidos por una sociedad domiciliada en un territorio fiscalmente autónomo de ese Estado miembro son objeto de una retención en origen que, cuando esos dividendos son percibidos por una sociedad residente sujeta al impuesto sobre sociedades en ese territorio fiscalmente autónomo, equivale a un pago a cuenta del citado impuesto y se devuelve íntegramente si la referida sociedad cierra el correspondiente ejercicio fiscal con un resultado de pérdidas, mientras que, cuando esos dividendos son percibidos por una sociedad no residente en igual situación, no se contempla devolución alguna.

Juan José Ruiz Ruiz
Universidad de Jaén

CEUTA

1. Ejercicios de competencias

1.1. Energía

Los frecuentes cortes de energía eléctrica colocan en un primer plano la aprobación (n.º expediente de Actas2024/61274) por el Consejo de Gobierno a instancias de la Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de una partida presupuestaria plurianual para financiar el mantenimiento de los grupos electrógenos y sistemas de alimentación ininterrumpida de la ciudad (SAI) por un montante de 239.200 euros, dividido a partes iguales en cuatro años incluyendo la aplicación del IPSI de un 4% (más de 59.000 euros).

1.2. Educación

El Consejo de Gobierno de 22 de octubre de 2024 procedía a realizar la consignación presupuestaria de los diferentes tipos de ayudas: 135.000 euros, con cargo a la partida "Ayudas Universitarias" del Presupuesto General de la Ciudad 2024, para el resto de las ayudas al estudio: 500.000 euros, con cargo al Presupuesto General de la Ciudad para 2025 (n.º Expediente de Actas 2024/61274)

1.3. Protección Civil

El Consejo de Gobierno de 15 de octubre, la modificación de los requisitos para acceder al puesto de jefe de Protección Civil. destaca la exigencia de que los candidatos sean funcionario de carrera del grupo A1 o del subgrupo A2, dentro de la Administración Especial de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

1.4. Asistencia social a menores inmigrantes ilegales

El gasto mensual en la atención a los menores no acompañados ronda los 1,2 millones de euros, una cantidad total pendiente de financiación por parte del Estado en unos 10 millones de euros.

Uno de los problemas que han apremiado en 2024, como viene ocurriendo desde hace varias décadas, ha sido la sobreocupación de los centros de menores de Ceuta, que ha alcanzado en algunos momentos cifras de récord (un 500%), un desbordamiento que no sólo dificulta la capacidad de acogida de la Ciudad en cuanto tal, sino

también correr con los gastos que se derivan a partir de la dotación presupuestaria local. No obstante el gobierno ceutí, en un intento de afrontar la emergencia, estudiaba sustraer fondos de partidas presupuestarias para derivarlos a la atención de los menores ilegales no acompañados, a la espera de recibir ayuda financiera del Estado.

En el Pleno de la Asamblea de 5 de septiembre se debatía precisamente sobre la carga financiera insostenible para las arcas municipales de la asistencia a menores ilegales extranjeros (marroquíes), algo que engloba no sólo los medios asistenciales y de personal, sino que una buena parte del gasto deriva de las sentencias de condena a la Administración local por incurrir en responsabilidad civil derivada de delitos cometidos por dichos menores extranjeros. En este concepto, en el quinquenio 2019-2023, el Ayuntamiento de Ceuta habría pagado más de 129.000 euros en concepto de daños causados por menores extranjeros ilegales, cifra inferior gracias a la pandemia de Covid-19 a la registrada en 2017, año en el que con sólo tres sentencias, se procedió al pago de casi 294.000 euros. Los delitos que generan este tipo de responsabilidad han sido los tipificados como homicidios, robos con violencia, abusos sexuales y daños a vehículos. Desde el Gobierno de la Ciudad se afirmaba que el Real Decreto 557/2011 y la Ley Orgánica 4/2000, permiten y contemplan la repatriación de los menores extranjeros no acompañados, permitiendo en determinados supuestos iniciar los procedimientos de retorno a los países de origen, cumpliendo los requisitos legales. Como prueba, se citaba en el Pleno que en los últimos años, se han incoado más de 600 expedientes de repatriación, si bien los expedientes se han encontrado con la falta de colaboración por parte de Marruecos (que ha aplicado la misma política con Francia e Italia), al negarse a remitir los informes necesarios sobre las circunstancias familiares de los menores. La segunda dificultad procede de la propia normativa vigente en la interpretación dada por el TS, según la cual los menores tienen derecho a ser, requisito imprescindible que no se puede eludir, tal y como establece la jurisprudencia del TS.

El número de entradas ilegales de extranjeros en Ceuta entre el 1 de enero y el 15 de noviembre en 2024 aumentaba en un 116,2% con respecto al mismo periodo de 2023, según los datos publicados por el Ministerio del Interior, registrándose en 10 meses 2.309 entradas, la inmensa mayoría de ellas (2.281) por vía terrestre. Los inmigrantes ilegales que lograron entrar clandestinamente en la ciudad en ese tiempo el año anterior fue menos de la mitad (1.068). Todavía a mitad de agosto el número de menores ilegales acogidos había descendido, pero seguía superando en un 360% la capacidad estimada para Ceuta. El balance es que Ceuta, un ente infra-provincial, a diferencia de las CCAA, ha acogido en 2024 a cinco menores extranjeros ilegales no acompañados por cada mil habitantes, cifra no sólo desproporcionada sino inasumible, si se compara con la media nacional, que no llega al 0,001 por cada mil habitantes.

1.5. Partidos

Tras renunciar al escaño en la Asamblea el 13 de marzo, un mes después dimitía el secretario general del PSOE, Juan Gutiérrez abandonando la vida política producto de "diferencias internas y presiones a nivel local y nacional".

1.6. Política fiscal

Con miras a fomentar la actividad económica en sesión extraordinaria celebrada el 7 de marzo de 2024, la Asamblea de la Ciudad de Ceuta ratificaba una serie de modificaciones a la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), presentadas por la Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital (BOCCE n.º 6392, de 19 de marzo de 2024, pág. 690). La propuesta que obtenía la unanimidad de los grupos de la Asamblea poniendo así de manifiesto el alto grado de consenso político y social en esta cuestión. Una de las reformas más destacadas es la aplicación del tipo de gravamen más reducido del IPSI (0,5%) a todos los proyectos estratégicos para Ceuta. Si bien en diciembre de 2023 se aprobaba inicialmente la modificación de la Ordenanza de este tributo, el Grupo Parlamentario Popular presentaba una enmienda a fin de reducir al tipo mínimo, el 0,5%, el gravamen que pagarán los promotores de los "proyectos estratégicos" que se impulsen en Ceuta. La enmienda proponía incluir como proyectos estratégicos la interconexión eléctrica submarina con la península y la planta fotovoltaica y el Centro de Proceso de Datos del puerto. La finalidad de dicha enmienda era atribuir al Pleno de la Asamblea y no a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) la competencia para declarar que "un proyecto merece la calificación de interés estratégico" para la ciudad. La propuesta pretendía al mismo tiempo no limitar la declaración de proyectos estratégicos a "los mercados del gas y la electricidad" para extenderlo a todo proyecto que comporte "la mejora o renovación de los suministros y servicios básicos de energía en sus distintas variantes, el ciclo integral del agua, las telecomunicaciones y la Sociedad de la Información". Así pues, la enmienda proponía introducir en el art. 33 de la Ordenanza Fiscal Reguladora del IPSI un apartado cinco en el que se recoja que "las operaciones que constituyen el hecho imponible tributarán al 0,5% cuando se realicen en ejecución de un proyecto de interés estratégico para la Ciudad de Ceuta". Con dicha modificación se pretendía hacer recaer en el ámbito del interés estratégico las iniciativas para la construcción del eje de interconexión eléctrica entre la península y Ceuta (cable submarino), encomendado a la entidad Red Eléctrica de España; la Planta Fotovoltaica ya en ejecución en el Puerto y el centro de almacenamiento de datos, ambas actuaciones de la empresa Avangreen Energy Solutions.

Además, otra de las modificaciones tenía por objeto el 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.

La tercera modificación tras la aprobación definitiva era la reducción del 50% en los tipos de gravamen aplicables a la producción, elaboración e importación de ciertas categorías de bienes muebles corporales. Esta reducción busca contrarrestar la caída del turismo de compras procedente del Reino de Marruecos. La modificación propuesta afecta al Anexo 1 del art. 33.1 de la Ordenanza Fiscal.

Así, tal y como recoge el documento la modificación aprobada es la siguiente: 1º. Se disminuye el gravamen del 10% al 5% en: i) Aceites esenciales y resinoides; pre-

paraciones de perfumería, de tocador o de cosmética; ii) Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto; ii) Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto; iv) Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas, iii) 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, iv) aparatos de relojería y sus partes. 2º En segundo lugar se reduce el gravamen del 7% al 3,5% en: i) Calzado, polainas y artículos análogos; ii) Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.

Tras aprobación inicial de la Asamblea el 28 de diciembre de 2023, el Decreto de la Consejería de Hacienda n.º 2508 de 21 de febrero de 2024 habiendo adquirido carácter definitivo, disponía la modificación del art. 7. a) de la *Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por expedición de documentos administrativos* (*BOCCE n.º 6387, de 1 de marzo de 2024*, pág. 574). La aprobación definitiva del texto tiene por efecto excluir del hecho imponible de la tasa las solicitudes de alta, baja o cambio de domicilio en el Padrón de habitantes. Esta medida tiene como objetivo simplificar los procedimientos administrativos y reducir la carga tributaria para los ciudadanos. El resultado es que la cuota tributaria resultante se ve modificada, eliminando específicamente la tarifa correspondiente a cambios de domicilio en el Padrón de Habitantes.

Todas estas reducciones tienen como objetivo revitalizar la economía y comercio local tras el cierre unilateral por Marruecos de la aduana comercial, y por la derogación del sistema de bonificaciones a la Seguridad Social o igualmente por la lenta ejecución por parte del Gobierno central del Plan Integral para el Desarrollo Socioeconómico aprobado en 2023.

1.7. Transportes y movilidad

El Pleno de la Asamblea aprobaba de manera definitiva la Ordenanza Reguladora del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en Automóviles Ligeros (Auto-taxi), por una amplia mayoría (20 votos a favor, ninguno en contra y 4 abstenciones) en el Pleno de 30 de octubre. Frente a las propuestas iniciales la nueva Ordenanza no exige carecer de antecedentes penales de ningún tipo al evaluar las experiencias de Madrid y Barcelona, ni se exige poseer como se había inicialmente contemplado el Graduado Escolar o de Secundaria para conducir taxis, por impedirlo el marco normativo estatal integrado por el Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de Transportes en Automóviles Ligeros (R.D. 765/79 de 16 de marzo) y el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (R.D. 1.211/90 de 28 de septiembre). Asimismo, se sigue manteniendo la exclusividad por exigirlo la normativa aplicable. Finalmente, en noviembre, se publicaba el amplio texto de 71 artículos junto a disposiciones y Anexos que integran la nueva Ordenanza Reguladora del Servicio de Transporte Urbano de Viajeros en Automóviles Ligeros (Auto-Taxi) de la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOCCE n.º 6462 de 19 de noviembre de 2024, págs. 2953-2975).

1.8. Limpieza

La Ciudad adjudicaba a Servilimpce, una nueva empresa pública, la gestión de la limpieza viaria, iniciando sus operaciones el 1 de septiembre de 2024, tras la aprobación de un presupuesto de 8,2 millones de euros por el Pleno de la Asamblea el pasado 27 de agosto. La partida económica contó con el respaldo del PP, PSOE y Movimiento Democracia y Ciudadanía (MDyC), la abstención de Vox y el rechazo de Ceuta Ya!

1.9. Presupuestos y modificaciones presupuestarias

Resulta siempre conveniente recordar que las partidas presupuestarias de la Ciudad siguen dependiendo en buena parte de fondos externos, como las transferencias de capital y los fondos europeos.

Han revestido gran importancia en 2024 dentro de la acción de gobierno las múltiples medidas tendentes a garantizar la continuidad de servicios esenciales, pendientes de deudas acumuladas en el tiempo Consejo de Gobierno de 10 de diciembre autorizaba un gasto plurianual de 130.000 euros para el mantenimiento de equipos de extinción de incendios entre 2025 y 2028. Igualmente, se aprobó un reconocimiento extrajudicial de deuda de 56.585 euros a la empresa Koala Soluciones Educativas, para cubrir la continuidad del servicio en la Escuela Infantil La Pecera hasta que se adjudique el nuevo contrato y otra deuda extrajudicial de 619.145 euros con la UTE Makerel Medioambiental y Lirola Servicios Urbanos, antigua adjudicataria del servicio de limpieza pública, correspondiente a enero de 2023.

En Consejo de Gobierno celebrado el 7 de mayo se aprobaba a propuesta de la Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital, el primer expediente de modificación de créditos del Presupuesto de la Ciudad por el que se afectan partidas que ascendían a 38,4 millones de euros, resultantes del remanente del ejercicio 2023. En efecto, la Consejería dividía la afectación de partidas de los remanentes en 3 partes. Más de la mitad del montante global, 20 millones de euros, se destinaban a amortizar préstamos a medio y largo plazo reforzando la partida que ya constaba en los Presupuestos Generales de la Ciudad para 2024 y que contemplaba 17,16 millones de euros para ese fin. Se daba así cumplimiento a la obligación legal de priorizar la cancelación de deuda. Una segunda parte de partidas se destinaba a pagar sentencias judiciales por una cuantía de más de 4 millones de euros, dado que en los presupuestos para 2024 la partida destinada a esta finalidad sólo alcanzaba 1,2 millones de euros. Por último, una tercera parte se destinaba al pago de la deuda contraída con la empresa gestora 598.395 euros de deuda que la Ciudad mantiene con ella por la tasa del vertedero de residuos inertes que la empresa explota en exclusividad.

En un segundo bloque, el Gobierno contemplaba destinar una partida de 4.718 millones de euros. Dentro de dicho bloque la partida más cuantiosa era el montante de 1,9 millones de euros destinados a pagar al personal de los Planes de Empleo para dar cumplimiento a la sentencia favorable en su día a la Confederación General de Trabajadores y que motivó el cambio de gestión desde la Delegación del Gobierno a

la Ciudad de este programa, dado que los tribunales dictaminaban que los trabajadores de este programa debían cobrar conforme al convenio de la Ciudad en cuyo organigrama se integraban, si bien teniendo en cuenta la limitación de la subvención de los costes salariales de los programas del ejercicio 2024-2025, lo que obligaba a la Ciudad a cofinanciarlos sin tener margen presupuestario para ello, protegiendo así personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, estimando unas 300 núcleos familiares beneficiarios. Una partida se destinaba a incrementar la partida del Ingreso Mínimo de Inserción Social se (200.000 euros extra) a añadir los 1,245 millones previstos inicialmente. Dentro de este capítulo se incluían los incrementos en subvenciones ya concedidas a entidades sociales: Luna Blanca (125.000 euros extra), Cruz Roja (180.000 euros), Consejo de Hermandades (90.000 euros extra) y una nueva partida para la Asociación Cardjin de 35.000 euros.

Un tercer bloque englobaba algo más de 8,5 millones de euros que se diversifican en 10 partidas destinadas a inversiones en mejora y adecuación de playas, al Plan de Mejora de Infraestructuras Urbanas 2023-2027, a mejoras y conservación de centros educativos, construcción de viviendas y de edificios públicos además de invertir en la integración del Puerto con la Ciudad.

Importante también reseñar que se procedía con la reasignación de partidas a reponer el Fondo de Contingencia que se tuvo que utilizar urgentemente para atender a los menores migrantes.

Con posterioridad a estas modificaciones presupuestarias se procedía a un nuevo expediente de modificación del presupuesto de 2024 en un Pleno extraordinario de la Asamblea el 20 de junio, en el que se aprobaba de manera definitiva el expediente inicialmente aprobado en mayo, y que había sido objeto de enmiendas con posterioridad por parte de los grupos parlamentarios tanto de mayoría como de la oposición. Entre dichas enmiendas destacaba la dotación adicional de 342.601,33 euros a Amgevicesa mediante una transferencia corriente, destinados a atender diversas demandas ciudadanas, especialmente en colegios y playas durante la temporada de verano. Además, se aprobaba por mayoría absoluta un incremento de 100.000 euros en la partida de bonificación del transporte aéreo de la empresa pública PROCESA con la finalidad de promover la movilidad de los no residentes. Finalmente, cabe señalar que por mayoría absoluta aprobaba incrementar en 200.000 euros la partida de los Fondos para favorecer la inserción laboral de jóvenes de hasta 35 años en barriadas.

1.10. Asistencia social

En materia de asistencia social, debe citarse el Convenio firmado a instancias de la Consejería de Sanidad y de Servicios Sociales aprobado por el Consejo de Gobierno de 23 de abril, suscrito con Cruz Roja dirigido al mantenimiento del Centro del Mayor y su proyecto de animación sociocultural, del que se benefician 740 personas.

Asimismo, representa una novedad que el Órgano de Contratación de la Ciudad Autónoma de Ceuta, en calidad de entidad adjudicadora, licitase a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público por primera vez un "servicio de atención psicológica para mujeres menores adolescentes y menores expuestos a violencia de

género". Una contratación que cuenta con un importe de licitación de más 225 mil euros y un plazo de ejecución de 2 años. Siempre en el ámbito de la igualdad de sexos, el Pleno de la Asamblea de 23 de julio aprobaba (18 votos a favor y 3 votos en contra) elaborar un estudio sobre qué porcentaje de mujeres trabajan en la Administración y empresas públicas de la ciudad.

1.11. Deporte

Con cobertura en la competencia estatutaria del art. 21.1.17a Estatuto de Autonomía de Ceuta, (LO 1/1995, de 13 de marzo), que atribuye competencias en materia de promoción del deporte, la Consejería de Comercio, Turismo, Empleo y Deporte el Gobierno ceutí firmaba una adenda al convenio tiene por objetivo regular la concesión, de forma directa, al Club Balonmano Ramón y Cajal, de la cantidad de 30.000,00 euros, en concepto de subvención para financiar los gastos extraordinarios generados por los equipos antes mencionados en la temporada 2023/2024. Igualmente aprobaba el convenio de colaboración con la Federación de Triatlón de Ceuta, por un importe de 35.000 euros. Que tenía por objetivo financiar los gastos de la gestión y funcionamiento de la escuela y tecnificación de Triatlón, campaña de verano y organización de pruebas deportivas para 2024.

Asimismo, el Pleno de la Asamblea de 20 de junio aprobaba por mayoría absoluta un aumento de 188.000 euros de transferencia al Instituto Ceutí de Deportes para apoyar las actividades del deporte local.

1.12. Medio ambiente y urbanismo

El Consejo de Gobierno de 2 de julio a propuesta de la Consejería de Fomento, Medio Ambiente y Servicios Urbanos se aprobaban 14.820 euros para la campaña de contratación de unidades móviles de medición de contaminantes ubicadas en determinadas zonas para el análisis de la calidad del aire. Esta medida se contempla "en el marco del proceso de evaluación y designación de las zonas de bajas emisiones".

2. Instituciones

2.1. Organización y funcionamiento de la Administración

Una de las mayores novedades normativas que ha traído consigo el año 2024 tenía lugar en la sesión del Pleno de la Asamblea de 30 de octubre de 2024 se aprobaba con carácter definitivo Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Administrativos de la Ciudad y sobre la Relación de Puestos de Trabajo de la Ciudad de Ceuta (publicado en el BOCCE n.º 6460 de 12 de noviembre de 2024, págs. 2836-2849), algo que se esperaba desde hace décadas, la Relación de Puestos de Trabajo que enmarca las categorías profesionales de los servicios administrativos de la Ciudad Autónoma, tras cerrar un acuerdo en la mesa negociadora entre el Gobierno y los sindicatos.

No queremos dejar de reseñar algo que es infrecuente en el ámbito normativo ya que el Preámbulo de este Reglamento si bien como es habitual fundamenta el marco competencial de la norma aprobada, de manera algo insólita se aventura en consideraciones, más cercanas a alegaciones de un proceso jurisdiccional, de defensa del carácter que la Asamblea atribuye a la autonomía ceutí contra ciertos ataques o cuestionamientos y poniendo énfasis en que no es asimilable a la autonomía local de los municipios. Así, se afirma por ejemplo que "la capacidad de autoorganización, de establecer normas para regular el funcionamiento de los servicios administrativos de la ciudad, ejerciendo la potestad reglamentaria, así como en aquellos asuntos sobre los que la Ciudad de Ceuta tiene reconocida las competencias que emanan del art. 148 de la Constitución, es incuestionable, a pesar de los intentos producidos desde diferentes ámbitos de reducir a la Ciudad de Ceuta a un simple ayuntamiento sujeto únicamente a la legislación estatal sobre régimen local, ya sea en su versión común o especial como lo previsto para los ayuntamientos de grandes ciudades, ignorando la diferencia y la fuerza que el Estatuto de Autonomía le otorgan [cursiva nuestra] (BOCCE n.º 6460, pág. 2836). Llamativo es igualmente que se matice o se integre la jurisprudencia del TC con la posición de igualdad con el resto de CCAA en órganos de coordinación y cooperación cuando el Preámbulo insiste en que "Es cierto que el TC, aunque por una mayoría exigua, ha establecido que la Ciudad de Ceuta es una entidad local, pero no es menos cierto que no es un simple municipio, ni provincia, ni cabildo ni consejo, sino una ciudad con estatuto de autonomía, por lo cual el Estado, reconociéndolo y amparándolo, ha incorporado a Ceuta a todos los organismos de cooperación con el Estado en posición de igualdad que el resto de autonomías del Estado…" [cursiva nuestra] (BOCCE n.º 6460, pág. 2836-2837).

2.2. Partidos políticos

El 17 de septiembre En una rueda de prensa celebrada en la sede del PP de Ceuta, tras la reunión del Comité Ejecutivo del partido, Yolanda Bel comunicaba su dimisión como secretaria general del PP de Ceuta, decisión que ha sido motivada por razones personales.

La Gestora del PSOE tras un Pleno extraordinario celebrado el 15 de mayo aprobaba la apertura de un expediente disciplinario de expulsión de los diputados del Grupo Parlamentario Socialista Navil Rahal y Fidda Mustafa "ante la ruptura de la disciplina de voto" en la sesión extraordinaria del Pleno de la Asamblea para la aprobación de una modificación de crédito solicitando a ambos diputados la entrega de su acta. En efecto, desde que se creó la Gestora, el PSOE de Ceuta había decidido no respaldar la propuesta del Gobierno para la modificación del Presupuesto General de la Ciudad Autónoma para 2024, por la elevada cuantía de 38,4 millones de euros.

2.3. Elecciones europeas de 9 de junio de 2024

De un total de casi 64.000 electores censados en Ceuta ni siquiera un tercio (19.851 censados) ejerció su derecho de voto en las elecciones europeas celebradas el 9 de junio, lo que comporta más doble de abstenciones 41.073 se abstuvieron.

La participación en Ceuta en las elecciones europeas registraba datos bajos (32,65%), sobre todo si se comparan con las anteriores de 2019, ya que el dato de participación en 2024 se situaba 22,5 por debajo. El PP aumentaba respecto a 2019 9 puntos porcentuales al alcanzar 7.223 votos (36,53%) por delante de los 6.375 del PSOE (32,24%), posicionándose a distancia Vox con 3.309 sufragios y "Se Acabó la Fiesta" que de manera sorprendente se convertía en la cuarta fuerza política, recibiendo 1.544 sufragios (7,8%). A enorme distancia las demás listas (Podemos 2% con tan solo 400 votos y Sumar 1,6%, con 312 votos).

3. Cooperación vertical

En materia de servicios sociales, a propuesta de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales el Consejo de Gobierno aprobaba el texto del convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 y la Ciudad Autónoma de Ceuta, para la difusión e implantación del Sistema Estatal de Gestión de la Información de Servicios Sociales (SEGISS) que reemplazará a SIUSS como aplicación informática y, por otra, la creación de un Sistema de Información Estatal de los Servicios Sociales (SIESS), para la explotación estadística de la información, que recogerá y aglutinará la información disponible en los distintos sistemas de información sobre servicios sociales.

El Consejo de Gobierno aprobaba el 3 de septiembre un convenio de colaboración con el Ministerio de Cultura para la explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS. Con una duración inicial de cuatro años (prorrogables) el objetivo perseguido es el intercambio de información y apoyo técnico entre las instituciones, mejorando la gestión de los museos de la ciudad y su integración en redes culturales nacionales.

Se debe citar asimismo el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad Autónoma de Ceuta sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOCCE n.º 6461, de 15 de noviembre de 2024, págs. 2891-2895). Según la Cláusula Segunda el objeto del Convenio "es la atribución por parte de la Ciudad Autónoma de Ceuta al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales [...], de la competencia para la tramitación y resolución de los recursos, solicitudes de adopción de medidas provisionales y cuestiones de nulidad de los actos del procedimiento de adjudicación y contratos a que se refieren los artículos 44 y 49, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y 119 y 120 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales".

El Consejo de Gobierno de Ceuta de 10 de diciembre era informado sobre el protocolo de intenciones suscrito entre la Ciudad Autónoma y SEPES, la entidad pública empresarial del suelo, para incorporar parcelas al Plan de Vivienda de la Ciudad. Esta colaboración tenía como primer objetivo la edificación de unas 200 viviendas protegidas. garantizando que las mismas mantendrán su carácter protegido de

forma perpetua. Por su parte, la Ciudad asumirá las gestiones necesarias para financiar la construcción, recurriendo a medios propios o mediante colaboración público-privada, y se encargará de la gestión posterior de las viviendas.

MELILLA

1. Ejercicio de competencias

1.1. Presupuestos

El 19 de diciembre la Asamblea aprobaba inicialmente los Presupuestos para 2025 por valor de 387 millones de euros con la mayoría absoluta del PP y un voto más de un diputado no adscrito, Javier da Costa (ex de Vox), mientras el resto de la oposición ha votado en contra: PSOE, CPM, Vox y Somos Melilla.

La operación presupuestaria de mayor interés durante el ejercicio viene dada sin duda por el conjunto de acuerdos adoptados en Pleno de 7 de junio la Asamblea: 1) se sometía a votación la propuesta de aprobación inicial del expediente 16561/2024 de Crédito extraordinario financiado con bajas de otros créditos, así como la adenda al anexo de inversiones 2024 y la modificación de las Bases de ejecución del Presupuesto del ejercicio 2024 (BOME Extraordinario n.º 40 de 11 de junio de 2024, págs. 833-835), por un montante levemente superior a los 32 millones de euros, motivándolo en "la existencia de gastos que no pueden demorarse hasta el ejercicio siguiente para los que no existe crédito consignado en el vigente Presupuesto de la Corporación, y dado que existen en el presupuesto otros créditos que son susceptibles de minoración sin perturbar el servicio correspondiente, se propuso la concesión de un crédito extraordinario financiado con bajas de otros créditos" (pág. 833). 2) En segundo lugar, se daba la aprobación inicial al suplemento de crédito financiado con mayores ingresos para conceder una transferencia corriente de 200.072,76 euros a la Fundación Melilla Monumental (págs. 836-837). 3) En tercer lugar, se aprobaba un suplemento de crédito financiado con bajas de otros créditos y con remanente líquido de tesorería por un montante ligeramente superior a los 4 millones de euros (págs. 838-840). La Asamblea aprobaba estas tres modificaciones presupuestarias por valor de más de 36 millones de euros, por mayoría simple de 12 votos favorables.

El saneamiento de las cuentas de la Ciudad conocía un importante paso (heredado de un asunto que estuvo en el centro de la lucha política entre los socios de gobierno de la legislatura anterior) en el Pleno de la Asamblea aprobaba el 10 de mayo de 2025 un expediente de suplemento de crédito financiado con bajas de otros créditos para poder pagar las deudas a Arquisocial, empresa adjudicataria de la gestión del centro de acogida de menores extranjeros de La Purísima (5 millones de euros de impagos de unas 34 facturas, acumulados entre marzo 2021 y junio 2023, junto a un millón en concepto de intereses impuesto por el Juzgado, alcanzando el montante global de 6 millones, quedando todavía otros 3 millones pendientes de otra reclamación) y, al mismo tiempo, aprobó el expediente de licitación y el gasto plurianual derivado de ello (BOME n.º 6173, de 14 de mayo de 2024, pág. 1158). Cabe añadir

que en el mismo Pleno se votaba a favor de un reconocimiento extrajudicial de crédito y consiguiente abono a la empresa Prensa melilla/Melilla Hoy.

El Pleno de la Asamblea de 5 de noviembre, en sesión resolutiva ordinaria celebrada el 5 de noviembre de 2024, aprobaba, con carácter inicial, la propuesta del consejero de Hacienda de dos suplementos de crédito, procedentes del remanente de tesorería, por valor de 15.930.000 mil euros y 10.170.000 euros, respectivamente.

El primero se trataba de un Suplemento de crédito financiado con Remanente de Tesorería y Bajas de otros Créditos n.º 31327/2024 por importe de 15.930.029,37 euros, y del Crédito Extraordinario financiado con Remanente de Tesorería n.º 31309/2024 por importe de 10.170.000,00 euros. Ambas modificaciónes de crédito se publicoaron en el BOME Extraordinario n.º 67 de 7 de noviembre de 2024, quedando expuesto al público a los efectos de reclamaciones. Una vez transcurridos 15 días desde la publicación de la aprobación inicial y no habiendo existido reclamación alguna en ambos casos, ambos textos pasaban a entenderse como definitivamente aprobados, en virtud de los arts. 177.2 y 169 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales mediante sendos Decretos de la Consejería de Hacienda: Decreto n.º 0291, de fecha 4 de diciembre de 2024, relativo aprobación definitiva del suplemento de crédito financiado con remanente de tesorería y bajas de otros créditos n.º 31327/2024 (BOME Extraordinario n.º 77, de 4 de diciembre de 2024, pág. 1481), y el Decreto n.º 0288, de 4 de diciembre de 2024, relativo a la aprobación definitiva del crédito extraordinario financiado con remanente de tesorería n.º 31309/2024 (BOME Extraordinario n.º 77, de 4 de diciembre de 2024, pág. 1475). Ambos suplementos de crédito fueron ratificados por mayoría simple con los solos 12 votos favorables del PP. Entre las inversiones destacan 3 millones de euros para el control de los servicios públicos ó 5 millones para los planes de empleo, partida esta última de 5 millones de euros que la Ciudad decía "poner a disposición" del Estado para invertir en las políticas de empleo mediante los Planes de Empleo que debían haberse convocado en 2024 y ejecutado entre el 2024 y 2025, algo que no ocurrió por falta de consignación en los Presupuestos del Estado, por lo que, careciendo la Ciudad Autónoma de competencias en políticas de empleo, proponía a través de esta partida presupuestaria en realidad se proponía suscribir un convenio con la Delegación del Gobierno para obtener una cobertura legal.

Precisamente en relación a los controles presupuestarios, el pleno de la Asamblea de 26 de abril se convocaba con urgencia para aprobar los informes de control financiero de la Ciudad Autónoma de Melilla de los ejercicios de 2021 y 2022, ya que debían ser aprobados y enviados antes del 30 de abril. Los grupos del PP, Coalición por Melilla, PSOE y el Grupo Mixto han votado a favor, mientras que Vox se ha posicionado en contra. En el Informe el Interventor desglosa aspectos como la contratación, las subvenciones o las cajas fijas, formulando en su caso advertencias y recomendaciones.

Con fecha 8 de marzo de 2024 el Pleno de la Excma. Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla aprobó la licitación del contrato denominado Servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y de playas de la Ciudad

Autónoma de Melilla (Expte. n.º 205/2023/CMA), publicada el 6 de mayo de 2024 en el Perfil de Contratante de la Ciudad Autónoma de Melilla, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, estableciendo un presupuesto base de licitación de 64.000.000,00 euros.

1.2. Medio Ambiente

Entre los puntos del orden del día del Pleno de 8 de marzo figuraban varios acuerdos relativos a materias medioambientales. En primer lugar, la Asamblea aprobaba el gasto plurianual al servicio de recogida de limpieza para el periodo 2024-2028 con una prórroga de un año con un coste estimado de 76 millones de euros. El pliego de condiciones fue aprobado con 15 votos a favor y 5 abstenciones. El último asunto del día fue el concerniente al expediente para la contratación de espacios verdes y arbolado igualmente de carácter plurianual, por un coste de unos 20 millones de euros, éste último aprobado por 17 votos a favor y 3 abstenciones, mientras que el expediente de contratación, se aprobaba por 15 votos a favor y cinco abstenciones.

Asimismo procede mencionar dentro de este bloque el Acuerdo de la Excma. Asamblea de Melilla, de 10 de Mayo de 2024, relativo a la aprobación del Plan de Acción y Mitigación para el Clima y la Energía Sostenible (PACES), por mayoría absoluta con 19 votos a favor y 2 en contra (BOME n.º 6.177, de 28 de mayo de 2024, págs. 1334-1335) en ejercicio de la competencia de "Tramitación y resolución de expedientes en materias de gestión medioambiental", traspasada por el Real Decreto 342/1996, de 23 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Melilla (BOE n.º 70 de 21 de marzo, Anexo B, f, pág. 10888). El PACES es el documento principal del Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía, dentro del cual se establecerán las líneas de trabajo del municipio mediante acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, siguiendo la metodología "Guía para la presentación de informes del Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía" de la Comisión de Europea.

Otro de los hitos alcanzados en 2024 reside en la aprobación por unanimidad de todos los grupos de la Asamblea se procedía el 8 de abril a la aprobación inicial del reglamento de suelos contaminados que servirá para evaluar su calidad química, que después era ratificado el 10 de mayo esta vez sin unanimidad sino por mayoría absoluta. Las CCAA, conforme a la normativa estatal, tienen la obligación de elaborar un inventario de los suelos contaminados existentes en su ámbito territorial, así como una relación priorizada de éstos. A partir de esta información, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente elabora el inventario estatal de suelos contaminados. Igualmente era aprobada por mayoría absoluta el PACES (Plan de Acción y Mitigación para el Clima y la Energía Sostenible) de la Ciudad Autónoma que forma parte de la Agenda 2030 (BOME n.º 6177, de 28/05/2024, págs.1334 y 1335). Esta iniciativa forma parte del Pacto de las Alcaldías para el Clima y la Energía, un movimiento mundial al que pertenecen gobiernos locales de la UE, que busca disminuir el consumo energético y la dependencia de combustibles fósiles, fomentando y aumentando el uso de energías renovables alternativas.

1.3. Circulación viaria

En materia de seguridad vial del Decreto 117 de 29 de mayo de 2024 relativo a la aprobación definitiva del Reglamento regulador de las condiciones de circulación de los vehículos de movilidad personal (VMP) en las vías y terrenos de Melilla (BOME n.º 6178 de 31 de mayo de 2024, págs. 1334-1351) definiendo vehículo de movilidad personal, todos aquellos que posean una o más ruedas, dotados de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que alcancen una velocidad entre 6 km y 25 kms/h.

1.4. Contaminación acústica y libertad religiosa.

A comienzos de diciembre de 2024 se remitía un escrito inicialmente a la Comisión Islámica de Melilla (CIM) por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Naturaleza a raíz del volumen de denuncias por el uso nocturno de la megafonía en la mezquita central, advirtiendo de la prohibición de emisiones de ruido en el horario nocturno. Sin embargo, la Comisión Islámica de Melilla (CIM), antes de remitir a los diferentes imanes de las demás la notificación del director general de Sostenibilidad, suprimió el encabezamiento que acreditaba el documento como escrito oficial de la consejería, según informaba la Junta directiva de la Asociación Comunidad Musulmana de Melilla, "impidiendo así identificar al organismo emisor y ejercer su derecho a impugnar o responder a la comunicación". La asociación recuerda que la CIM no tiene potestad sobre las mezquitas de la ciudad, ni tampoco sobre los imames. Por tanto, alegan que cualquier instrucción administrativa que afecte directamente a estas instituciones debe ser dirigida de manera individual a cada mezquita y a sus responsables correspondientes. En el escrito de la Consejería se recordaba la prohibición del uso de la megafonía en las mezquitas de Melilla entre las 21:00 y las 09:00 horas, un horario que engloba a los rezos del *Fayr y el* Shoruq. Además, e igualmente la obligación de instalar emisores sonoros que respeten los valores de limpieza acústica.

1.5. Infraestructura universitaria

El pleno de la Asamblea de 29 de julio aprobaba por mayoría absoluta la licitación para la rehabilitación del antiguo Edificio de Correos para las obras de ampliación, reforma interior y rehabilitación integral del edificio de la antigua sede de correos para destinarlo a usos universitarios por un valor cercano a los ocho millones de euros.

2. Instituciones

2.1. Restructuración de los Grupos Parlamentarios

En sesión extraordinaria urgente de la comisión de reglamento y estatuto del diputado por unanimidad se procedía a modificar la composición de las comisiones permanentes por el abandono del diputado Javier da Costa del grupo de Vox, lo que si bien no comportaba modificaciones ni en la denominación ni el número de comisiones, en cambio variaba la composición, ya que el Grupo Popular pasaba de 7 a 6

miembros, mientras que Coalición por Melilla (CpM) se mantiene en 2, PSOE y grupo mixto (Somos Melilla y Vox) 1 respectivamente, mientras que el diputado no adscrito carece de grupo (como no adscrito, lo cual significa que no tiene derecho a disponer de recursos económicos y técnicos para el desempeño de su labor), desapareciendo Vox como grupo en las comisiones, lo cual sí representa una disminución de los grupos representados que se reduce a 4. La Asamblea, compuesta de 25 diputados, consta finalmente desde el 30 de julio de 14 diputados del PP, 5 de Coalición por Melilla, 3 del PSOE, junto a los 2 diputados del grupo Mixto y el diputado no adscrito.

2.2. Reglamento de la Asamblea

La oposición el mes de junio no se habían convocado las sesiones ordinarias de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, ni tampoco las de la Comisión de Medio Ambiente y Naturaleza, viendo en ello un incumplimiento del Reglamento de la Asamblea, cuyo art. 36.2 establece la obligatoriedad de celebrar al menos una sesión ordinaria mensual de las comisiones, salvo en el caso de la Comisión Permanente del Reglamento y Estatuto del Diputado. Igualmente, en el pleno de 28 de junio se alegaba el incumplimiento del art. 64.1, por lo que cree que debería concretarse los días en los que habrá plenos y comisiones de forma trimestral con el fin de ordenar el trabajo de los grupos parlamentarios. En particular causaba extrañeza que desde el mes de enero de 2024 hasta 28 de junio, el 21% de los plenos convocados han sido por guía de urgencia.

Una interpretación divergente era la ofrecida por el Gobierno que consideraba que las sesiones resolutivas ordinarias se convocan mensualmente salvo los asuntos que tengan lugar en los primeros 10 días naturales del mes. Por parte del Gobierno de la Presidencia de la Asamblea se anunciaba no obstante que se está trabajando en nueva propuesta del Reglamento en la que está prevista una modificación en el concepto de debate y las convocatorias de las comisiones.

2.3. Iniciativas aprobadas por las Cortes Generales

El Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba en su sesión de 20 de junio de 2024 la proposición no de ley relativa al Sáhara Occidental y los compromisos pendientes de la XII Reunión de Alto Nivel (RAN) Marruecos-España. Esta iniciativa no legislativa, del Grupo Popular, consta de siete puntos que se han aprobado en votaciones separadas. n.º 162/000235, (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. D-142 de 17/05/2024 Pág.: 28). El texto aprobado insta al Gobierno a: "1º–. Comunicar al Gobierno del Reino de Marruecos la posición adoptada por parte del Congreso de los Diputados el 23 de mayo de 2024, relativa al Sáhara Occidental y a las aduanas comerciales de Ceuta y de Melilla. 2º–. Recuperar la posición histórica de neutralidad activa de España respecto al contencioso del Sáhara Occidental, cumpliendo con la voluntad manifestada por el Congreso de los Diputados en varias ocasiones entre 2022 y 2024. 3º–. Promover, en el seno de la Unión Europea, la adopción del estatuto de región ultraperiférica para las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla. 4º–. Iniciar conversaciones con Marruecos para que se proceda a la

reapertura de la aduana comercial de Melilla y la apertura de la nueva, en Ceuta, dentro de un plazo máximo de 90 días y así, dar cumplimiento a este compromiso adquirido en la última RAN Marruecos-España. 5º–. Garantizar que los compromisos relativos a la gestión del espacio aéreo del Sáhara Occidental y la delimitación de los espacios marítimos, se cumplirán salvaguardando la soberanía española. 6º–. Apoyar los trabajos de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental y de su enviado especial, Staffan de Mistura, manteniendo absoluta neutralidad en el contencioso. 7º–. Incrementar la cooperación en los campamentos de población refugiada saharaui en la misma proporcionalidad de la cooperación con Marruecos".

En noviembre, a su vez, el Senado aprobaba una moción de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado por la que se insta al Gobierno a reclamar a su homólogo de Marruecos la apertura de las aduanas comerciales de Ceuta y Melilla, así como a resolver los problemas y conflictos comerciales necesarios para normalizar el régimen de viajeros en sus fronteras. (Boletín Oficial de las Cortes, Senado, n.º 176, 7 de noviembre de 2024, pág. 6).

2.4. Régimen jurídico de la Administración

En la sesión extraordinaria del 20 de noviembre el punto 6 del Orden del día sometía a debate de la adopción del Acuerdo de la Excma. Asamblea de Melilla, de fecha 20 de Noviembre de 2024, relativo a Declaración de nulidad de los arts. 27.2 y 30.5 del VIII Acuerdo Marco de Funcionarios de la Ciudad Autónoma de Melilla (BOME n.º 6229, de 26 de noviembre de 2024, págs. 3254-3261), artículos que fueron estimados como nulos tras un dictamen el Consejo de Estado preceptivo, si bien no vinculante, y que se amparaba en la jurisprudencia del TS, recordando el Consejo de Estado "la reciente STS 20/2023, de 13 de enero de 2023 cuyo fundamento jurídico cuarto recuerda que "las gratificaciones –cualquiera que sea su denominación en cada caso– por jubilación anticipada previstas en acuerdos de entidades locales tienen naturaleza de retribución y, por consiguiente, sólo pueden considerarse ajustadas a Derecho en la medida en que tengan fundamento en alguna norma legal de alcance general, relativa a la remuneración de los funcionarios de la Administración Local. Dado que en los casos resueltos hasta la fecha no se había identificado ninguna norma de cobertura, la conclusión fue que dichos acuerdos de las entidades locales eran inválidos".

En el art. 27 el VIII Acuerdo Marco del Personal funcionario de la Ciudad Autónoma de Melilla relativo al Fomento de Empleo estipula en su apartado 2º: "Los funcionarios con más de sesenta años de edad, que teniendo cubierto su periodo de carencia, soliciten la jubilación, percibirán un premio de jubilación anticipada en la cuantía de 12.002 euros por año anticipado. A los efectos de reconocimiento de derechos económicos establecidos en los párrafos anteriores, la solicitud de jubilación deberá ser formulada antes del cumplimiento de la edad respectiva, debiendo acompañar copia de la resolución de los organismos competentes de la Seguridad Social". En el art. 30 sobre la asistencia y acción social, recoge en su apartado 5º lo siguiente: "5.– Visto por el órgano competente a los efectos el especial rendimiento, actividad

extraordinaria e interés en el desempeño de su trabajo, el funcionario que cumpla 25 ó 35 años de Servicio, o con ocasión de su jubilación, percibirá en concepto de complemento de productividad, una cantidad equivalente de 225%, 350% y 475% de una paga extra respectivamente, pero siempre sin que sea inferior a las siguientes cantidades: (2.400 euros), (3.600 euros), y (4.500 euros), respectivamente, siempre que lo permitan las correspondientes dotaciones presupuestarios".

A ello se añade que el Tribunal de Cuentas reclamaba al Gobierno de Melilla 2,5 millones de euros por la aplicación incorrecta de incentivos económicos por jubilación anticipada, y para los complementos de productividad del funcionariado que cumple 25 ó 35 años de trabajo.

2.5. Elecciones Europeas de 9-junio

El PP se alzaba con la victoria en las elecciones al Parlamento Europeo en Melilla contabilizando 7.389 votos, un 40,09% del total, casi un 10% más, pero 2.441 votos menos respecto a 2019. En segunda posición, ha quedado el PSOE, con 6.206 votos, un 33,67% del total y 1.281 apoyos menos que la última vez. También los socialistas han subido aproximadamente un 10%. A continuación, Vox ha obtenido 2.594 apoyos (14,07 %). La participación se situaba en el 33,16 % (un 21,64 % menos que en 2019, produciéndose un descenso en votos, pero a su vez un ascenso porcentual en los partidos mayoritarios, con una abstención del 66,83 %). A gran distancia quedaban la Agrupación de Electores 'Se acabó la fiesta' con 1.088 (5,90 %), Sumar con 317 (1,72 %), Podemos con 302 (1,63 %), Ciudadanos con 116, (0,62 %) y Pacma –88, el 0,47 %. Ahora Repúblicas, la coalición entre los partidos nacionalistas (ERC, EH-Bildu, BNG y Ara Més) obtenían tan solo 18 votos.

2.6. Estructura de Gobierno

Mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 17 de abril de 2024, relativo a modificación del Decreto de distribución de competencia entre las consejerías de la Ciudad (BOME Extraordinario n.º 25) en cumplimiento del Reglamento de Gobierno y de Administración que establece, en su art. 68, que el presidente de la Ciudad Autónoma, al tomar posesión de su cargo o cuando se produzca una modificación de las estructuras de gobierno, debera proponer un decreto en el que se establezcan las competencias que le correspondan a la Presidencia y a cada una de las diferentes consejerías en las que se estructure en cada momento el Gobierno de la Ciudad. Dicho decreto tendra forma articulada, y debera contener, al menos: a) Denominación de las diferentes consejerías. b) Competencias que le correspondan a cada consejería. c) Estructura administrativa que le corresponda a cada consejería, al menos hasta nivel de Direcciones Generales. El Acuerdo especificaba que la Consejería de Economía, Comercio, Innovación Tecnológica, Turismo y de Fomento cambiaba su denominación por la de Consejería de Economía, Comercio, Innovación Tecnológica, Turismo y Fomento, y en el resto de su articulado se procedía a una redistribución de competencias entre las consejerías de seguridad ciudadana, la Consejería de cultura, patrimonio cultural y del mayor y la Consejería de presidencia, administración pública e igualdad, además de la Consejería de Medio Ambiente y Naturale-

za. Por último, mediante Decretos n.º 74 y 75 de 8 de abril de 2024 el Consejo de Gobierno procedía al nombramiento de nuevos titulares de la Consejería de Medio Ambiente y Naturaleza y de la Consejería de Seguridad Ciudadana (BOME extraordinario n.º 22 de 9 de abril de 2024) tomando posesión de sus cargos al día posterior a la publicación.

2.7 Partidos

Tras la decisión de Gloria Rojas de abandonar la Secretaría General del PSOE en Melilla por motivos personales, el partido convocaba elecciones primarias a dicho cargo, en las que se impuso Sabrina Moh Abdelkader con el 74,46% de los votos frente al 22,28% de Manuel Vázquez Neira (2,72% de votos en blanco y 0,54% de votos nulos).

2.8. Supuesta injerencia de Marruecos en las Elecciones Locales en Melilla mediante compra de votos para Coalición por Melilla

Como ya dimos cuenta en el precedente *Informe* de 2023 los hechos que desencadenaron la intervención policial y de la fiscalía en un primer momento parten de los días previos a las elecciones municipales y autonómicas de mayo de 2023. con el robo que se cometió a unos carteros que trasladaban la documentación del voto por correo a determinados barrios periféricos, a lo que se sumaba que Melilla había recibido más de 11.000 solicitudes de voto por correo, interviniendo la Junta Electoral de Zona para adoptar medidas relacionadas con la identificación del votante a través de Correos. La Junta Electoral de Zona, adoptaba a continuación la decisión de exigir el DNI al votante por correo, confirmada al día siguiente por la Junta Electoral Central a petición de la Secretaría de Estado de Seguridad. Los primeros arrestos se producían ya en los días previos a los comicios, llevando a la detención, entre otros, del entonces todavía consejero de Distritos, Mohamed Ahmed Al-lal.tras varios registros practicados especialmente el de la sede de su partido CpM.

La Fiscalía calificaba los hechos como potencialmente constitutivos de falsedad documental, prevaricación, malversación y cohecho, además de delitos electorales de los arts. 141 y 146.1 a) de la L.O. 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, "sin perjuicio de ulterior calificación", de acuerdo con el atestado policial. La Fiscalía General del Estado consideró, asimismo, que se trataba de "un supuesto de especial trascendencia" incardinable en el art. 19.4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), lo que permite que la Fiscalía Anticorrupción asumiera el caso. La Fiscalía Anticorrupción hacía referencia a la existencia de un atestado de la Policía Nacional en el marco de la operación Santiago-Rusadir (nombre con el que se bautizaron las actuaciones policiales), que puso en conocimiento del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Melilla "la existencia de sólidos indicios de la compra de votos con vistas a las elecciones", una "operación delictiva" que dio comienzo el 4 de abril con la convocatoria de los comicios. Las investigaciones de la Policía descubrieron "la existencia de una operación a gran escala de compra de votos, mediante la que se abonaban entre 100 y 150 euros a un importante número de ciudadanos, alterando la mecánica legalmente establecida del voto por correo". Se-

gún las indagaciones policiales practicadas, dicha operación habría sido llevada a cabo "por varios individuos afines o relacionados con Coalición por Melilla" (CPM), al que pertenecen algunos de los 10 detenidos en la operación policial, entre ellos, el entonces consejero de Distritos y candidato número 3, Mohamed Ahmed.

El decreto de la Fiscalía General del Estado señalaba que esos "individuos afines o relacionados" con CPM "conformarían una estructura organizada, con planificación previa y concertada". Siempre según la Fiscalía General del Estado, "La compra de votos se estaría financiando, además, con parte de los fondos obtenidos por empresas y particulares relacionadas" con CPM "en licitaciones públicas, convenios, contratos y subvenciones que se habrían adjudicado durante la última legislatura en la Ciudad Autónoma".

Según informaba la Comisaría General de Información los intermediarios imputados en la trama obtenían la financiación mediante el "método Hawala" desde Marruecos, un sistema de pagos clandestinos de origen árabe que según fuentes policiales se usa en operaciones de lavado de dinero, tráfico de drogas o financiación de grupos terroristas. La Comisaría General de Información obtuvo dicha información tras una monitorización a 3 personas de la cúpula del partido Coalición por Melilla que según las fuentes policiales mantuvieron una reunión en Marruecos con determinadas personas según reporta el diario El Debate (23/06/2024). Según fuentes del Cuerpo Nacional de Policía, la financiación aportada desde Marruecos ascendía a más de 2 millones de euros, que es la cantidad en la que la Policía cifra la compra de votos por correo, lo que hacía sospechar a los investigadores que las autoridades marroquíes tenían «pleno conocimiento» de los acontecimientos que iban a tener lugar en Melilla", según El Debate.

La Policía procedía al arresto de Mustafa Aberchán, líder del partido Coalición por Melilla (que cumplía en ese momento otra condena a la pena de inelegibilidad por delitos similares), y de los exconsejeros de la legislatura que acababa de expirar, de Mohamed Ahmed Al-Lal (Distritos), Dunia Almansouri (Economía y Hacienda), Hassan Mohatar (Medio Ambiente) y Yonaida Sel-Lam (Línea Verde) por delitos de fraudes a la contratación pública, prevaricación administrativa, tráfico de influencias, falsedad documental y malversación de caudales públicos. También se encontraba en libertad con cargos la viceconsejera del Mayor, Fatima Kaddur. Y se procedía al arresto de la exconsejera del Menor y la Familia y en aquel momento diputada local por CpM Cecilia González.

3. Colaboración y cooperación

3.1. Colaboración Horizontal: Protocolo de Colaboración con Andalucía

Un protocolo de colaboración suscrito con Andalucía, que no se circunscribe solamente a Melilla sino que se ha suscrito igualmente con Ceuta, se firmaba el 12 de febrero por parte del presidente andaluz y melillense consta de 130 iniciativas entre las que destacan la colaboración en materia de políticas de cambio climático, en agua, economía circular y azul, la colaboración entre la RTVA y las Radio Televisiones de

Ceuta y Melilla para fomentar programas de divulgación y para recibir formación de flamenco, y en el ámbito sanitario, se contempla la colaboración en el programa de cribado neonatal de ciertas enfermedades, y en el ámbito comercial se dará acceso a las empresas de Ceuta y Melilla Andalucía Trade, líder de la Enterprise Europe Network in Andalucía (EEN-Andalucía), un proyecto conjunto con la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y el Consejo Andaluz de Cámaras de Comercio, cuyo objetivo es ayudar a las pymes.

Meses después, a finales de septiembre, y tras siete meses de trabajo para definir las distintas modalidades, se constituía el Comité de Seguimiento del Protocolo de Colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma andaluza y la Ciudad Autónoma manteniendo una primera reunión en la que se abordaban los cuatro ejes del Protocolo: i) Representación en Europa La Ciudad Autónoma podrá disponer de los medios técnicos y humanos de la delegación andaluza en Bruselas, con un interés especial en los procedimientos accesibles a la financiación europea. En efecto, en el punto de mira de Melilla parece estar la obtención de mayor financiación para afrontar la inmigración de menores no acompañados, en línea con la posición del Gobierno melillense, según el cual la Ciudad Autónoma de Melilla ha gastado 100 millones de euros en el acogimiento de menores migrantes desde 2010, un déficit que, en opinión del presidente, deberían haber asumido los diferentes Gobiernos de la Nación; ii) Otro de los ámbitos es el de colaboración en la información y estudio de posibles mecanismos para la incorporación de Melilla al sistema de ayudas para las regiones con especiales desventajas geográficas en Europa; iii) En cuanto al impulso tecnológico el Protocolo prevé firmar un convenio de colaboración específico con el Parque Tecnológico de Andalucía; iii) un tercer eje se centra en la colaboración de creación de contenidos audiovisuales entre RTVA y TVM, así como la retransmisión de eventos de interés cultural o deportivos de Melilla por RTVA; iv) Simplificación administrativa. abordar la digitalización y la simplificación administrativa, así como el uso la IA o la ciberseguridad en la Administración pública".

En el pleno de 30 de agosto de la Asamblea aprobaba con los votos en contra del PSOE, la abstención de CpM y Somos Melilla y los votos a favor del PP y del diputado no adscrito el contrato de Transporte Público Colectivo Urbano de la Ciudad de Melilla. El pliego de condiciones recoge una base de licitación de casi 13 millones de euros que se financiarán en cuatro cuotas superiores a los tres millones de euros, ya que el contrato contempla dos años de duración con la posibilidad de una prórroga de dos años.

3.2. Colaboración Vertical

La Asamblea de la Ciudad, en el Pleno de 8 de febrero, se prorrogaba el convenio de colaboración entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla y la Agencia Tributaria suscrito en 2020 por cuatro años. *Mediante Resolución de 14 de febrero de 2024, de la Dirección del Servicio de Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria*, se publicaba la *Adenda de modificación y prórroga del Convenio con la Ciudad de Melilla*, en materia de suministro de información para finalidades no tributarias (BOE n.º 48, de 23 de febrero de 2024, págs.

22213 a 22221). La adenda no sólo comporta la prórroga sin más del Convenio anterior sino que procede a ciertas modificaciones y adaptaciones ya que "durante el tiempo transcurrido desde la firma del convenio se han producido modificaciones normativas y se han adoptado mejoras en materia de control y seguridad de los datos suministrados y de tratamiento de los datos de carácter personal que permiten un enunciado de las cláusulas del convenio más adecuado a las normas vigentes, tanto europeas como nacionales, sobre protección de datos de carácter personal y sobre seguridad de la información, por lo que se introducen mediante esta adenda las modificaciones pertinentes (pág. 2214).

En una sesión Extraordinaria de carácter urgente de 13 de marzo el Pleno de la Asamblea votaba una vez aprobada por mayoría absoluta en Comisión, la propuesta de la asunción de la Delegación de competencias planteadas por Resolución de la Dirección General del IMSERSO para la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio y la Teleasistencia Básica, ambas en su modalidad básica, para un periodo de 5 años, desde la fecha de su publicación en el BOE y en el BOME, con la posibilidad de revocar la misma en cualquier momento si esta fuera contraria a los intereses de la ciudad o se diera alguna circunstancia que impidiera su correcto ejercicio y con un coste total de 1,6 millones de euros, de los cuales, 773.000 euros aportados por el Imserso), que finalmente se adoptada por unanimidad.

Por último, la Ciudad y la Autoridad Portuaria suscribían el 18 de abril de 2024 el acuerdo por el que Melilla adquiría de forma definitiva el local 33 del puerto Marítima tras la firma del convenio de cesión de dicho espacio con la Autoridad Portuaria, para que sea utilizado como aulas del campus universitario, dependiente de la Universidad de Granada.

VI.
LA ACTIVIDAD DEL ESTADO AUTONÓMICO

CRÓNICA LEGISLATIVA ESTATAL 2024: UNA ACTIVIDAD LEGISLATIVA BAJO MÍNIMOS EN UNA LEGISLATURA RENQUEANTE

Nuria Magaldi Mendaña
Universidad de Córdoba

1. Balance general

La actividad legislativa estatal durante el año 2024 ha seguido la tónica del año 2023. Ahora bien, si en 2023 la disminución drástica de la actividad legislativa se debió a la disolución de la Cortes y a la convocatoria de elecciones generales (celebradas el 23 de julio), así como a las largas negociaciones hasta la conformación del Gobierno (en noviembre de 2023), en 2024 ha sido la evidente precariedad de la mayoría parlamentaria lo que, sin duda, ha motivado la escasa y caótica actividad de nuestras Cortes Generales.

Así, en 2024 se aprobaron un total de 6 leyes orgánicas, frente a las 4 leyes orgánicas aprobadas en 2023. De entre ellas destaca, por su relevancia jurídica y política, la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Por lo que se refiere a leyes ordinarias, se han aprobado un total de 7 frente a las 13 del año anterior (que, además, se aprobaron en los primeros cinco meses del año, debido a la ya mencionada disolución de las Cortes en junio de 2023). Se evidencia, por lo tanto, una notable caída de la actividad legislativa ordinaria, reduciéndose a la mitad el número de leyes respecto al año 2023; año en el que ya se observó una disminución de prácticamente dos tercios respecto de las aprobadas en 2022.

En relación con la potestad legislativa de urgencia, el Gobierno recurrió a ella en once ocasiones, frente a las ocho del año anterior. De esos once Reales Decretos-ley aprobados, tres de ellos se vieron motivados por la necesidad de hacer frente a la extraordinaria situación causada por la DANA de Valencia, por lo que cabe entender que los números se mantienen en términos similares a los del año anterior; teniendo en cuenta, eso sí, que en 2023 no se ejerció la potestad legislativa de urgencia entre los meses de junio y diciembre. Llama la atención que ninguno de los once Reales Decretos-ley haya sido directamente convalidado; por el contrario, respecto a 9 de ellos se acordó su convalidación y tramitación como proyecto de ley, mientras que los dos restantes (el relativo al establecimiento de un gravamen temporal energético y el conocido como "escudo social") fueron derogados (este último ya entrado el año 2025). Este comportamiento en relación con la potestad legislativa de urgencia del Gobierno puede considerarse un indicio más de la ya mencionada debilidad de la mayoría parlamentaria y de las dificultades del Gobierno para sacar adelante sus iniciativas.

Esta difícil situación parlamentaria y política explica, seguramente, que sea imposible descubrir líneas generales de actuación en la actividad legislativa de este año 2024, caracterizada, por el contrario, por su parquedad y por su rumbo errático.

2. Leyes orgánicas con incidencia autonómica

Como hemos indicado, se han aprobado un total de seis leyes orgánicas a lo largo de este año 2024. Además de la Ley de Amnistía, ya mencionada, se ha aprobado una ley orgánica sobre representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres (la LO 2/2024, de 1 de agosto) y otra ley orgánica sobre el derecho de defensa (la LO 5/2024, de 11 de noviembre).

Asimismo, mediante ley orgánica se ha procedido a modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (mediante la LO 3/2024, de 2 de agosto), y también la LO 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (mediante la LO 4/2024, de 18 de octubre), en este último caso con el objetivo de adaptar aquella ley a la normativa de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales.

De todas las leyes orgánicas aprobadas durante el año 2024 la única que presenta una clara incidencia autonómica es la LO 6/2024, de 5 de diciembre, por la que se modifica la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial. Como señala su Preámbulo, "a fin de reintegrar a la Comunidad Foral de Navarra en el pleno ejercicio de las funciones en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial", se procede al traspaso, por parte del Estado, de "la competencia de vigilancia y control del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra".

Esta ley orgánica responde, en realidad, a la STS 258/2024, de 15 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:696), que anuló 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 y su acuerdo complementario, estimando un recurso interpuesto por una asociación de guardias civiles.

El problema que se planteaba en dicha sentencia era determinar si las funciones y servicios en materia de tráfico y vehículos a motor que ha venido desempeñando la Guardia Civil formaban parte de la competencia que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en esa materia como parte de su Derecho histórico. Si ello fuera así, ciertamente bastaría un acuerdo de traspaso que podría articularse mediante Real Decreto; si, en cambio, se llegase a la conclusión contraria sería preciso o bien la reforma de la LORAFNA o bien la aprobación de una ley (orgánica) de transferencia conforme al art. 150.2 CE.

El Tribunal llegó a la conclusión de que de la LORAFNA no se deduce una competencia que se identifique con las funciones que desempeña la Guardia Civil en

materia de tráfico en Navarra. Y, de igual modo, tales competencias tampoco encuentran acomodo en el Derecho histórico de Navarra, pues la realidad normativa previa a la LORAFNA también evidencia, según el TS, que esa competencia siempre ha sido de la Guardia Civil, ejerciendo la Policía Foral una función subordinada[1]. Por todo ello, los magistrados determinaron que el Real Decreto no era el medio adecuado para atribuir una competencia no reconocida a Navarra en la LORAFNA ni amparada tampoco en su Derecho histórico, sino que tales competencias solo podrían ser asumidas por Navarra mediante la reforma de la LORAFNA o aprobando una ley orgánica de transferencia de las previstas en el art. 150.2 CE. Esta ha sido, finalmente, la opción escogida para materializar el traspaso, cristalizado ahora en la LO 6/2024.

3. Leyes ordinarias con incidencia autonómica

3.1. Leyes ordinarias en materia de derechos y prestación de servicios públicos

La primera ley ordinaria dictada en 2024 fue la Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales, cuyo objeto comprende la regulación de las enseñanzas artísticas superiores, el establecimiento de determinados aspectos relativos a la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales y la ordenación de la función pública docente tanto para las enseñanzas artísticas superiores como para las profesionales. Su incidencia autonómica es clara, puesto que se trata de una norma de carácter esencialmente básico, dictada al amparo de los números 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios) y 30 (regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución) del art. 149.1 CE.

En relación con las enseñanzas artísticas superiores (que ocupan el grueso de la norma), la Ley 1/2024 aspira a establecer las bases para una regulación específica de este tipo de enseñanzas, respecto de las que reconoce su singular naturaleza y a las que presenta como un sistema específico dentro del marco general del sistema educativo. En este sentido, son muchas las cuestiones cuya regulación la ley encomienda al Gobierno (por la vía reglamentaria), con el objetivo de garantizar una mayor uniformidad de criterios en todo el territorio, estableciendo en todo caso una previa consulta a las CCAA. Por ejemplo, y entre otras, cuando el Gobierno establezca y desarrolle: a) las estructuras y los aspectos básicos de la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores (art. 6); b) el marco regulador básico de la prueba específica de acceso a este tipo de enseñanzas (art.7); c) los títulos de grado en enseñanzas artísticas superiores, fijando el contenido básico al que deberán adecuarse sus planes de estudios

1. En el Fundamento de Derecho Sexto de la sentencia se afirma que "del estado competencial existente al tiempo de promulgarse la LORAFNA no se deduce que la Comunidad Foral tenga una competencia que incluya las funciones que, en su lugar, ejerce la Guardia Civil, sí las que ejerce en concurrencia, pero en esa concurrencia Navarra ejerce una competencia concretada en funciones de colaboración o cooperación con la Guardia Civil y son las que esta ejerce las que pretenden traspasarse sin ostentar Navarra un título competencial, ni con la LORAFNA ni antes de promulgarse".

(art. 8); d) las directrices generales para el diseño de los planes de estudio de Máster (art. 11); e) las condiciones básicas para la creación y autorización de los centros que impartan estas enseñanzas, así como los requisitos mínimos que deberán reunir (art. 19); o f) la normativa básica que determine los criterios generales por los que deberá regirse la admisión a los centros públicos que impartan enseñanzas artísticas superiores (art. 20).

La ley sienta también las bases de los procedimientos de verificación, evaluación, seguimiento y renovación de los planes de estudios de este tipo de enseñanzas, en los que necesariamente deberá contarse con la participación de las agencias de calidad (arts. 8,11, 58, 59). De este modo, por ejemplo, los planes de estudio deberán superar un proceso de verificación que requerirá una evaluación favorable por parte de la ANECA o, en su caso, de la agencia de calidad autonómica que corresponda y, una vez superado, deberán contar para su implantación con la correspondiente autorización de la comunidad autónoma en la que se ubique el centro.

Por lo que se refiere a la creación de centros privados que impartan enseñanzas artísticas superiores, el procedimiento se determinará según lo establecido en la Ley 1/2024 y en la normativa de desarrollo que dicte el legislador autonómico. En todo caso, la apertura y el funcionamiento de dichos centros estará supeditada a la autorización administrativa de los órganos competentes de la comunidad autónoma correspondiente, una vez comprobada su adecuación a la legalidad.

Una de las pocas leyes de 2024 -si no la única- que ha logrado concitar un elevado apoyo parlamentario (fue aprobada por unanimidad) fue la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible. Dictada en virtud de diversos títulos competenciales de carácter básico (149.1.1, 13, 16, 17, y 25 CE), impone un mandato a todas las administraciones competentes para que doten de los recursos necesarios a los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, con el fin de tramitar con celeridad los procedimientos de evaluación de las situaciones de discapacidad, la calificación de grado, así como de su revisión. Recuérdese, en este sentido, que el reconocimiento y la revisión del grado de discapacidad corresponde a los órganos competentes de las CCAA, según establece el art. 5 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.

3.2. Leyes ordinarias en materia de organización administrativa

De especial incidencia autonómica son dos leyes que regulan con carácter básico determinados colectivos de empleados públicos que realizan tareas forestales y medioambientales. Nos referimos, por un lado, a la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales y, por otro, a la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. En ambos casos los títulos competenciales utilizados han sido los números 17 (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social), 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y

del régimen estatutario de sus funcionarios) y 23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes y aprovechamientos forestales y vías pecuarias). Además, en el caso de la ley en materia de bomberos forestales se ha utilizado también el art. 149.1.7 CE, que atribuyen al Estado la competencia en materia de legislación laboral.

Es preciso indicar que ambas leyes regirán en la Comunidad Foral de Navarra solo en tanto no se opongan al régimen competencial existente en la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Por su parte, los agentes forestales y medioambientales y los bomberos forestales que prestan servicios en las Instituciones Forales del País Vasco seguirán rigiéndose por su régimen foral, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Se trata de dos leyes que buscan atajar el problema de la excesiva disparidad de cuerpos, escalas o agrupaciones de empleados públicos existente en las diversas Administraciones públicas para realizar ciertas funciones forestales y medioambientales. Una disparidad que, como es lógico intuir, se extiende también al régimen jurídico de dichos cuerpos, escalas o agrupaciones; particularmente, a las funciones que desempeñan y a las potestades con que se les dota en cada caso.

La aprobación de la Constitución y la asunción, por parte de las CCAA, de competencias en materia de ordenación del territorio, montes y aprovechamientos forestales, gestión del medio ambiente, aguas, pesca, acuicultura o caza, entre otras, ha derivado, en relación con los agentes forestales y medioambientales, en una situación en la que coexisten agentes dependientes de las tres administraciones territoriales. En efecto, contamos, por un lado, con agentes forestales y medioambientales dependientes de las administraciones locales; con la Escala Medioambiental de Organismos Autónomos adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; y con otras categorías, cuerpos y agrupaciones de funcionarios creados por las CCAA con distintas denominaciones y regímenes jurídicos.

Ante esta situación, la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales establece un régimen jurídico básico para todos aquellos funcionarios que tengan la condición de agentes forestales y medioambientales, independientemente de la administración de la que dependan y a la que se encuentren adscritos y, también, de la denominación concreta que reciban en cada comunidad autónoma o administración local (art. 1). El objetivo último de esta homogeneización de su régimen jurídico es que estos funcionarios puedan desempeñar de forma adecuada y con plenas garantías sus funciones de policía, custodia y vigilancia de los bienes de naturaleza forestal y ambiental (art. 2), teniendo, a tal efecto, "la condición de funcionario público, así como la de agentes de la autoridad" (art. 3).

La Ley regula unas funciones comunes a todos los agentes forestales y medioambientales (sin perjuicio, lógicamente, de "las funciones que se establezcan por las administraciones públicas de las que dependan y en la regulación específica que les resulte de aplicación"), así como también las facultades que el cumplimiento de sus funciones lleva aparejada, y que, eso sí, se desarrollarán "en los términos que establezca la legislación específica" (art. 5). Por su parte, se establece la obligación de que los

agentes forestales y medioambientales vayan debidamente uniformados cuando se hallen de servicio, portando de forma visible su identificación profesional correspondiente. Si bien la uniformidad y acreditación de estos agentes es competencia de las administraciones públicas donde estos presten servicio, la ley añade que, a efectos de facilitar una identificación compartida de dichos agentes, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente podrá acordar criterios de identidad visual homologables.

Por lo que se refiere a la situación de los bomberos forestales (encargados, fundamentalmente, de la labor de los incendios y, en particular, de los trabajos de extinción), bajo esta denominación se ampara, a día de hoy, personal que responde a muy diversas formas de relación con la administración competente: a través de subcontratas temporales o de empresas privadas, a través de encargos a empresas públicas o mediante la consideración de los bomberos forestales como personal laboral o funcionario de algunas CCAA.

Esta organización dispar ha acabado generando situaciones de alta temporalidad y estacionalidad en el colectivo, con sueldos y complementos muy variables y con diferentes cometidos, atribuciones y requisitos de formación, sin que, hasta la fecha existiera un marco legislativo que estableciera de manera explícita cuáles eran sus derechos y deberes, los medios de los que deben estar dotados, o las medidas de seguridad y de coordinación en sus actuaciones.

La Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales aspira, precisamente, a colmar esta laguna, estableciendo un régimen jurídico básico en cuanto a su naturaleza y funciones en todo el territorio nacional. Algo especialmente necesario teniendo en cuenta que, como señala el Preámbulo de dicha ley, "en numerosas ocasiones trabajan en muchos incendios fuera de su comunidad autónoma de adscripción". Un régimen jurídico que, respetando las respectivas competencias autonómicas, busca ser un marco común que se traduzca en una mayor eficiencia y eficacia de los medios y recursos que garantizan la seguridad medioambiental y de la ciudadanía.

4. Decretos-leyes con incidencia autonómica

Como ya hemos indicado, durante el año 2024 se han aprobado un total de 11 Reales Decretos-ley, de los cuales tres se corresponden con un más que justificado ejercicio de la potestad legislativa de urgencia para hacer frente a las consecuencias derivadas de la DANA que afectó, sobre todo, a la Comunidad Valenciana a finales del mes de octubre. Nos referimos, en particular, al Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, al Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 y al Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños cau-

sados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. Dicho muy sintéticamente, en ellos se contienen multitud de medidas de muy variado tipo, desde ayudas directas a los afectados hasta la extensión o suspensión de plazos administrativos y procesales para los residentes en las zonas afectadas.

Por lo que se refiere a los restantes Reales Decretos-ley, algunos presentan un contenido concreto y bien delimitado, si bien la mayoría sin incidencia autonómica destacable (tal es el caso del Real Decreto-ley 5/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para adoptar medidas urgentes relativas al régimen jurídico aplicable a RTVE, el Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025 o el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo). A nuestros efectos cabría destacar, únicamente, el Real Decreto-ley 3/2024, de 4 de junio, de medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes para los viajes realizados en el periodo estival de 2024, por el que se establecen medidas de fomento (reducción del 90% de la tarifa) para jóvenes en relación con el uso del transporte público terrestre durante el verano de 2024. Así, cuando los mencionados descuentos se refirieran a los servicios de competencia de la Generalitat de Cataluña que Renfe presta en Cataluña, así como a aquellos servicios regulares que Renfe presta sobre la red ferroviaria de interés general en virtud de convenios o contratos con las administraciones autonómicas, era necesario, para su aplicación, la previa solicitud de adhesión expresa por parte de la comunidad autónoma correspondiente.

El resto de Reales Decretos-ley, por el contrario, responden más bien a lo que hoy se conoce como normativa ómnibus, configurándose como "una serie de disposiciones que se refieren a ámbitos materiales muy diversos y que poca o ninguna conexión muestran entre sí. Ómnibus es, por lo tanto, sinónimo de heterogeneidad, dispersión temática y ausencia de coherencia interna entre las distintas partes que integran un mismo texto normativo"[2]. Ello se observa con claridad en el caso del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social y también del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.

Así, en el primero de ellos encontramos medidas fiscales, de carácter retributivo y relativas a los sistemas de financiación territorial (por ejemplo, la prórroga de los tipos impositivos reducidos del IVA para determinados alimentos, determinadas mo-

2. Cfr. Ana Carmona Contreras, "Tomarse en serio los peligros de los decretos ómnibus", El País, 26 febrero 2025 https://elpais.com/opinion/2025-02-26/tomarse-en-serio-los-peligros-de-los-decretos-omnibus.html (última consulta 28 de febrero 2025).

dificaciones tributarias o el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público); medidas de impulso a la inversión y de apoyo a la industria (por ejemplo, la creación del Fondo de Impacto Social), medidas en materia energética (relativas, sobre todo, a consumidores vulnerables), medidas en materia de transporte (concesión de ayudas a las CCAA para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras del servicio de transporte por carretera), medidas de protección social en materia de desempleo o la prórroga de determinadas medidas sociales para los afectados por el volcán de la Palma. A nuestros efectos la previsión más relevante es la actualización de las entregas a cuenta de los recursos sujetos a liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (por la diferencia de previsiones entre lo considerado para 2023 y lo disponible para 2024) , ante la situación de prórroga presupuestaria.

En el segundo de ellos, por su parte, también encontramos medidas heterogéneas de muy variado tipo y naturaleza: medidas económicas (prórroga del régimen de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas, medidas relativas al Fondo para la internacionalización de la empresa), medidas tributarias (prórrogas, medidas relativa a las entregas a cuenta en relación con 2025), medidas en materia de transporte (prórroga a las ayudas al transporte ya existentes, ayudas para el fomento de los servicios públicos de préstamo de bicicletas), medidas en materia de Seguridad Social y empleo (revalorización de las pensiones, prórroga del salario mínimo interprofesional de 2024 mientras se negocia el incremento para 2025), medidas de apoyo directo e indirecto a colectivos vulnerables (en materia de vivienda, suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento), medidas para el traspaso y la compensación de inmuebles al PNV (en particular, el Palacete de *Marceau*, actual sede del Instituto Cervantes de París). Recordemos, en cualquier caso, que este Real Decreto-ley no contó con el apoyo del Congreso para su convalidación y fue derogado a principios del año 2025.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

María Jesús Larios Paterna
Universitat de Barcelona

En el año 2004, el TC dictó un total de 24 resoluciones en las que se abordaron cuestiones relacionadas con el Estado autonómico. Los procesos constitucionales más recurrentes continúan siendo los recursos de inconstitucionalidad, con un total de 22. Junto con ellos, dictó sentencia en un único conflicto de competencias y en una impugnación al amparo del art. 161.2 de la CE.

Cabe destacar que se mantiene la tendencia de los últimos años hacia una reducción en el número de controversias competenciales y a una clara presencia testimonial de los conflictos de competencias. Esta disminución obedece, por un lado, a la consolidación de la doctrina constitucional en materia de Estado autonómico y, por otro, al éxito del mecanismo de negociación bilateral previsto en el art. 33.2 de la LOTC, así como al uso creciente de la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de disputas competenciales en normas sin rango de ley.

En cuanto a los recursos de inconstitucionalidad de naturaleza competencial, la mayoría han sido interpuestos contra leyes autonómicas y en su mayor parte con origen en miembros de las Cortes Generales. Los restantes fueron presentados por el presidente del Gobierno, con excepción de dos recursos interpuestos por gobiernos autonómicos.

Asimismo, y siguiendo la tendencia de los últimos años, se observa una notable proliferación de votos particulares, especialmente entre los magistrados vinculados al denominado sector conservador, en muchas ocasiones planteando una lectura más amplia de las competencias autonómicas. Es relevante destacar que, en muchos casos, estos votos particulares no se limitan a expresar discrepancias, sino que llegan a estructurarse como auténticas resoluciones alternativas, en ocasiones incluso más extensas que la propia decisión mayoritaria.

A continuación, se exponen los aspectos más relevantes de las sentencias dictadas por el TC en materia competencial durante el año 2024.

1. El ingreso mínimo vital: la confusa delimitación entre competencias básicas en materia de seguridad social y régimen económico de la seguridad social

Las SSTC 19/2024, de 31 de enero y 32/2024, de 28 de febrero, desestiman los recursos de inconstitucionalidad planteados, respectivamente, por más de cincuenta diputados del GPV y del GPP en el Congreso de los Diputados. Ambos recursos impugnaban la disposición adicional quinta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre,

por la que se regula el ingreso mínimo vital, en su redacción modificada por la disposición final trigésima de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022.

Los diputados recurrentes sostenían que dicha disposición vulneraba el art. 149.1.17 CE, al atribuir a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en la gestión del ingreso mínimo vital (IMV), prestación pública no contributiva integrada en el sistema de Seguridad Social, que consideran exclusiva del Estado.

El TC ya había abordado cuestiones competenciales relacionadas con esta prestación en la STC 158/2021, de 16 de septiembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Cataluña. En aquel caso, la Generalitat sostenía que la regulación del IMV vulneraba sus competencias ejecutivas, lo que fue desestimado por el Tribunal, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo del IMV y su atribución al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) constituía "legislación básica" en materia de seguridad social y se encuadraba dentro del "régimen económico" de la misma. Asimismo, señaló que, a diferencia de otras prestaciones no contributivas estatales, no se había producido un traspaso de competencias, y que la participación autonómica en la gestión quedaba supeditada a la firma de un convenio con el INSS.

La doctrina sentada en la STC 19/2024, a la que íntegramente se remite la STC 32/2024, representa una revisión de la doctrina contenida en la STC 158/2021, si bien no se explicitan ni argumentan las razones de esa evolución tácita de la posición del Tribunal.

Sobre el encuadramiento competencial, la STC 19/2024 distingue, dentro del ámbito de la Seguridad Social, entre las submaterias de «legislación básica» y «régimen económico». Según la sentencia, los actos de gestión del IMV contemplados en la norma recurrida se situarían en el ámbito del «régimen económico». En este punto, la sentencia adolece también de la confusa distinción entre ambas submaterias del pronunciamiento de 2021 y no hace un encuadramiento correcto de las funciones ejecutivas controvertidas entorno al ingreso mínimo vital, pues la naturaleza de estas –iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV– es más propia de la submateria legislación básica en materia de seguridad social. En este sentido, el voto particular formulado en la STC 158/2021 ya ponía de manifiesto que la materia controvertida se trataba de ejecución de los servicios de seguridad social y, por tanto, de titularidad autonómica en este caso, sin que el Estado pueda ejercer funciones ejecutivas. Solo en el caso del "régimen económico de la seguridad social", la jurisprudencia constitucional admite que, además de la legislación, puedan atribuirse determinadas competencias ejecutivas necesarias para preservar un sistema materialmente unitario (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

En los pronunciamientos de 2024, el TC identifica que las funciones asumidas por el País Vasco y Navarra –iniciación, tramitación, resolución y control de los expedientes del IMV– se encuadran en el régimen económico sin afectar a la gestión de la tesorería de la Seguridad Social, responsabilidad atribuida exclusivamente a la Te-

sorería General de la Seguridad Social (TGSS), y no al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y llega a una conclusión contraria a la de la sentencia 158/2021, sin argumentar ni motivar ese cambio jurisprudencial.

Como es sabido, la doctrina clásica del Tribunal establece que la unidad del régimen económico de la Seguridad Social persigue garantizar la unidad estructural y funcional del sistema, lo cual implica la titularidad estatal de los fondos de la Seguridad Social, como condición necesaria para salvaguardar la caja única y el principio de solidaridad financiera. Por consiguiente, sostiene el Tribunal que, dado que las competencias atribuidas a las comunidades forales no inciden en la gestión de la tesorería ni comprometen la unidad del sistema, no se vulnera la caja única, ni se introduce desigualdad en el acceso o cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social, toda vez que se aplica normativa estatal.

No obstante, el Tribunal recuerda que el ejercicio autonómico de competencias debe respetar el régimen de unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social. En este sentido, señala que el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece que la asunción de competencias sobre la gestión del régimen económico requiere la firma de convenios en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, que delimiten claramente las funciones asumibles sin afectar la unidad del sistema. La STC 19/2024 considera que los convenios firmados por el Estado con las comunidades forales (acuerdos de 16 y 31 de marzo de 2022, respectivamente) aseguran esta garantía, al reservarse el Estado, entre otras competencias, la definición de criterios normativos e interpretativos comunes y la función de control financiero posterior, asegurando la legalidad, eficiencia y economía de los actos de gestión.

Cabe destacar que, si bien el Estatuto vasco exige convenio, el Tribunal parece generaliza esta necesidad al resto de CCAA. En relación con esta cuestión, cabe añadir que el art. 81 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre –por el que se modifica la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2021–, ha extendido a las CCAA de régimen común la posibilidad de asumir, mediante la celebración de un convenio con la Administración del Estado, la gestión de la prestación no contributiva del IMV que actualmente corresponde al INSS.

Esa previsión no es del todo conforme con el régimen de distribución competencial pues tales convenios no pueden constituir un mecanismo de reconocimiento competencial cuando del marco constitucional y estatutario se desprende la titularidad autonómica de la competencia en la gestión del régimen económico de la seguridad social. Ello no obsta a que dichos convenios resultan imprescindibles para articular el traspaso de medios materiales y personales, así como para establecer los mecanismos de coordinación necesarios, pero no para asumir las competencias que ya se poseen.

Así, mientras el TC se refería exclusivamente a las CCAA que hubieran asumido estatutariamente la competencia de gestión del régimen económico de la seguridad social, condicionando su ejercicio a la firma de un convenio (que en puridad no sería necesario), la reforma introducida por el Real Decreto-ley 8/2023 amplía de manera generalizada la posibilidad de gestión del IMV a todas las CCAA de régimen común,

sin establecer ningún requisito competencial específico, lo que solo sería necesario para las que no tuvieran la previsión estatutaria y se trataría de una encomienda de gestión por parte del Estado.

La STC 19/2024 también resuelve otro aspecto litigioso: la atribución a las comunidades forales del pago efectivo del IMV. A este respecto, el Tribunal destaca que, a diferencia de las comunidades de régimen común, donde la TGSS realiza los pagos, en el caso de País Vasco y Navarra, el desembolso corre a cargo de dichas comunidades conforme a su específico sistema de financiación foral, sin quebranto de la caja única ni de la titularidad estatal de los fondos.

2. Urbanismo y ordenación territorial, y la especificidad de la ordenación del litoral

En este ámbito se han dictado tres sentencias sobre normas autonómicas con rango de ley, así como una sentencia en el único conflicto de competencias recaído, planteado por la Comunidad Autónoma de Canarias.

En primer lugar, en materia de urbanismo y ordenación del territorio, la STC 25/2024, de 13 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios de varios grupos parlamentarios contra la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. De manera subsidiaria, impugnan también los arts. 19.1 a), 21.1 y 2 b), 22.1 y 2, 50, 53, 137.2 f), 151.1, 153.1 f), así como la disposición adicional cuarta y la disposición derogatoria, apartado 2 f).

El TC concluye que los preceptos impugnados se inscriben, en su mayoría, en las materias de urbanismo y ordenación del territorio, competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, salvo en lo relativo a vías pecuarias, ámbito que también corresponde en exclusiva a la comunidad autónoma (art. 57.1.b del EAA).

Los recurrentes alegan, fundamentalmente, la vulneración de principios constitucionales y de la normativa estatal sobre el suelo, en particular del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU). Sus objeciones se centran en el régimen jurídico de los usos permitidos en los suelos regulados por la ley autonómica.

Uno de los aspectos más relevantes analizados en la sentencia es la técnica legislativa adoptada para la regulación del suelo rústico, que permite aquellos usos no expresamente prohibidos por la normativa municipal, en lugar de exigir una determinación explícita de los usos autorizables. El Tribunal descarta que esta previsión vulnere el principio de autonomía local o el art. 149.1.23 CE, si bien advierte que en el caso del suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial los usos deben figurar expresamente como permitidos en la normativa correspondiente.

En relación con la autonomía local, el Tribunal considera que el legislador autonómico en el ejercicio de su competencia urbanística ha definido el acervo compe-

tencial de los entes locales respetando tanto la potestad planificadora municipal como la posibilidad de establecer soluciones diferenciadas en la regulación de los usos ordinarios del suelo.

Asimismo, el Tribunal aclara que el hecho de que el planeamiento municipal se limite a regular los usos prohibidos, en lugar de establecer los permitidos, no implica que puedan implantarse actividades incompatibles con la protección atribuida por la legislación autonómica a determinadas categorías de suelo rural, como los suelos rústicos especialmente protegidos o preservados. En estos casos, los usos del suelo deben subordinarse a la conservación de los valores, fines y objetivos que justificaron su protección, conforme a la normativa sectorial, territorial y urbanística aplicable. Respecto a la decisión del legislador andaluz de otorgar una mayor protección a determinadas clases de suelo rural –en particular, los suelos rústicos especialmente protegidos y los suelos rústicos preservados (art. 14.1.a)–, la sentencia subraya que no basta con que un uso ordinario no esté prohibido por la normativa territorial y urbanística. Para que pueda autorizarse, es necesario que figure expresamente como permitido. Esta interpretación se incorpora al fallo de la STC 25/2024. Tampoco se aprecia inconstitucionalidad en la inclusión de los usos mineros y de energías renovables como usos ordinarios en suelo rústico (art. 21.1). Sin embargo, advierte que, en las subcategorías de suelo rústico que requieren protección específica, dicha calificación podría frustrar el régimen de protección previsto. En consecuencia, en estos casos, dichos usos deben quedar excluidos de la categoría de usos ordinarios, criterio que se refleja también en el fallo. En cuanto a la posibilidad de construir edificaciones de uso residencial en suelo rústico, incluidas aquellas destinadas a alojar a trabajadores temporales, el Tribunal considera que esta previsión no contradice de forma insalvable el art. 13.1 TRLSRU.

No obstante, el Tribunal sí declara inconstitucionales varios preceptos por contravenir la legislación básica estatal e infringir el art. 149.1.23 CE. Por un lado, la norma que regula la admisión de edificaciones destinadas a uso residencial en actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico, que el Tribunal considera carente de garantías suficientes para evitar un uso del suelo rústico incompatible con sus valores, incumpliendo así la vinculación al medio rural exigida por la legislación básica y reduciendo el nivel de protección medioambiental establecido. Por otro lado, la exención de licencia urbanística municipal para el uso minero (art. 137.2.f), puesto que, al implicar esta actividad movimientos de tierra y explanaciones –consideradas obras en el subsuelo–, el art. 11.4.a TRLSRU exige su sometimiento a licencia municipal. Finalmente, respeto el régimen de desafectación de vías pecuarias (disposición adicional cuarta, apartados 1 y 2), considera el Tribunal que norma establece la desafectación "*ope legis*" de determinadas vías pecuarias que hayan adquirido la condición de suelo urbano, lo que colisiona con la legislación básica estatal al disminuir el nivel de protección común de estas vías.

En segundo lugar, en materia de dominio público marítimo-terrestre (DPMT) y ordenación del territorio, el TC ha dictado dos sentencias relativas a normativa aprobada por la Comunidad Autónoma de Galicia.

La STC 68/2024, de 23 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia.

El conflicto se centra en la delimitación de competencias entre el Estado, titular del DPMT, y la Comunidad Autónoma de Galicia, competente en ordenación del territorio. El Tribunal subraya que la titularidad estatal del DPMT no constituye por sí sola un título competencial, pero sí habilita al Estado para adoptar las medidas necesarias para preservar sus características esenciales. Además, en virtud del art. 149.1.1 CE, el Estado puede intervenir en los terrenos adyacentes a la zona marítimo-terrestre para garantizar la igualdad en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y regular la propiedad privada en dichos terrenos, estableciendo las limitaciones necesarias para la protección del uso público y del entorno natural, siempre que estas restricciones se orienten a la preservación del DPMT. Por su parte, Galicia ostenta competencias en ordenación del territorio (art. 27 de su EA).

Respecto a la a vulneración de la normativa estatal de costas, el Tribunal recuerda los criterios que rigen su control: la no realización de pronunciamientos preventivos en el control abstracto de constitucionalidad; la constitucionalidad de la "*lex repetita*" si se realiza dentro del marco competencial autonómico y con la finalidad de dotar de coherencia al texto; la no inconstitucionalidad de las omisiones o imprecisiones respecto a la legislación básica salvo que impidan la vigencia efectiva de la normativa estatal o establezcan una regulación contraria a lo básico; y la regla de la interpretación conforme.

A partir de estos planteamientos, la STC 68/2024 rechaza la mayoría de las impugnaciones. En concreto, no considera vulnerada la normativa estatal en lo que se refiere a las figuras de planificación, ni a la definición de usos permitidos, prohibidos y compatibles, ya sea porque conllevarían pronunciamientos preventivos, por la posibilidad de interpretación conforme o por tratarse de una "*lex repetita*". Tampoco estima inconstitucional la atribución al Instituto Tecnológico para el Control del Medio Marino de la vigilancia sobre la calidad del medio marino, al amparo de la competencia autonómica en normas adicionales sobre protección del medio ambiente. De igual modo, considera legítima la previsión de una declaración responsable para determinados usos y actividades en la zona de servidumbre de protección del DPMT, así como la emisión de informes preceptivos por parte de la administración titular de competencias concurrentes con la administración actuante, siempre que dichos informes se limiten a su ámbito competencial y no obstaculicen o anulen las competencias de la otra administración.

Por el contrario, la sentencia declara inconstitucional la limitación a las embarcaciones gallegas contenida en el art. 59.2 de la ley, que imponía a todos los instrumentos de ordenación marina del litoral el deber de asegurar un régimen de zonificación y uso que garantizase el acceso y permanencia de tales embarcaciones en los caladeros. El Tribunal recuerda el art. 139.1 CE, que proscribe la discriminación a favor de

empresas radicadas en el territorio de una comunidad autónoma, y declara inconstitucional y nulo el término "gallegas".

Asimismo, se considera inconstitucional la disposición que permitía ubicar sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas residuales en la zona de dominio público marítimo-terrestre, por contravenir el art. 44.6 de la Ley de Costas, que no autoriza este tipo de instalaciones en dicha área, infringiendo además de forma mediata el art. 132.2 CE. El Tribunal rechaza que pueda calificarse como "norma adicional de protección", pues vulnera una prohibición establecida en la normativa básica estatal.

Más allá del fallo en este caso concreto, la sentencia destaca por la modificación o "modulación" de su doctrina constitucional previa, que afecta a la interpretación de las normas estatutarias como instrumento de asunción competencial. Así, ante la impugnación de los preceptos que atribuían a la Comunidad Autónoma de Galicia la gestión del DPMT sin contar con una competencia estatutaria expresa, el Tribunal se remite a la STC 18/2022, que validó la atribución a la Generalitat de Cataluña –en su Estatuto reformado de 2006– de la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT (en especial, autorizaciones y concesiones), que hasta entonces había ejercido el Estado. Ahora bien, de forma sorprendente, el Tribunal no estima la impugnación estatal entendiendo que la Comunidad de Galicia no había asumido ese nuevo título competencial sobre la gestión del dominio público marítimo terrestre (en coherencia con la STC 18/2022), sino que, el Tribunal, "modula" la doctrina del fallo de 2022 para concluir que la Generalitat ya ostentaba tales competencias antes de la reforma estatutaria de 2006, pues considera que la competencia sobre la gestión de los títulos de ocupación y uso era inherente a la ordenación del litoral.

Así, las CCAA con competencia sobre ordenación del litoral también se reputan titulares de la facultad de otorgar concesiones y autorizaciones sobre el DPMT, ya que el Tribunal estima que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de los títulos de ocupación del DPMT forman parte de la competencia autonómica en ordenación del litoral. Dado que esta nueva doctrina supone una revocación o mutación de la anterior, cabría esperar una justificación más clara del cambio jurisprudencial, sobre todo cuando se añaden argumentos sorprendentes a decisiones pasadas sobre asunción competencial en las reformas estatutarias.

En esta línea, el voto particular de la magistrada M.ª Luisa Balaguer considera que estamos ante un cambio significativo de la jurisprudencia, no una mera "modulación", que introduce incertidumbre sobre la suficiencia y coherencia del bloque de la constitucionalidad, puesto que no se distinguen las situaciones en las que los estatutos han asumido de forma expresa esa competencia de aquellos en que no lo han hecho.

También sobre protección del DPMT, la STC 76/2024 resuelve el recurso de inconstitucionalidad del presidente del Gobierno contra los arts. 10, 11 y la disposición transitoria primera de la Ley del Parlamento de Galicia 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que regulaban los plazos de restitución del estado original de los terrenos en la servidumbre de protección del DPMT.

El art. 10 fijaba un plazo de quince años para exigir la obligación de restitución y reposición de los terrenos en caso de obras o actuaciones contrarias a la legislación de costas realizadas en la zona de servidumbre de protección, a contar desde su terminación. Por otro lado, el art. 11 se refería al plazo de prescripción (también de quince años) una vez declarada la obligación de restitución mediante resolución administrativa, y la disposición transitoria primera establecía el régimen de transición.

El Tribunal declara la inconstitucionalidad de estos preceptos al considerar que, conforme a la Ley de Costas, no existe un plazo de prescripción para la restitución, por lo que las CCAA carecen de competencia para establecer limitaciones temporales al ejercicio de esta potestad. Además, subraya que las servidumbres en la zona de protección son imprescriptibles (art. 21.1 de la Ley de Costas), y la fijación de un plazo de 15 años restringe el nivel de protección del DPMT en contra de la normativa estatal.

Asimismo, se anula el art. 11 por no ajustarse al concepto de "*lex repetita*", ya que su redacción no es fiel a la norma estatal y modifica su contenido al introducir supuestos no contemplados en la legislación básica.

En su voto particular, el magistrado Enrique Arnaldo Alcubilla argumenta que la reforma de la Ley de Costas de 2013 eliminó la imprescriptibilidad del art. 92.1, por lo que el plazo de restitución debería ajustarse a los plazos de prescripción de las infracciones (dos años para infracciones graves y seis meses para leves). Considera que esta interpretación avalaría la competencia autonómica para establecer plazos adicionales y que la inclusión del art. 11 en la ley gallega sí podría considerarse un caso de "*lex repetita*" constitucionalmente válido.

Finalmente, en materia de DPMT, la Sentencia 119/2024, de 25 de septiembre resuelve el único conflicto positivo de competencias resuelto en este año, planteado por el Gobierno de Canarias contra la resolución de 27 de febrero de 2024, que declara la caducidad de una concesión de uso y aprovechamiento del DPMT, sujeta al régimen jurídico de la DT primera e la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

El Tribunal resuelve que la declaración de caducidad de la concesión no constituye un acto de ejecución de la normativa sobre ordenación del litoral –materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias–, sino que se inscribe dentro de la competencia exclusiva del Estado para definir y establecer el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, conforme al art. 132.2 CE. Esta competencia estatal se justifica en la necesidad de preservar las características esenciales de dicho dominio y evitar que la naturaleza de los bienes que lo integran sea destruida o alterada.

3. Competencia en materia de vivienda y derecho a la vivienda: asuntos viejos y nuevos

En 2024, se han emitido dos pronunciamientos en un ámbito especialmente controvertido en los últimos años como es la vivienda: uno sobre la Ley estatal por el derecho a la vivienda y otro sobre una norma catalana relacionada con este ámbito.

Por su alcance y novedad, la sentencia sobre la ley estatal es la que adquiere claramente mayor relevancia.

La STC 79/2024, de 21 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Andalucía contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Se trata de la primera de las resoluciones que el Tribunal dicta sobre esta norma, impugnada también por otras seis CCAA.

En esta primera sentencia, el Tribunal desestima la mayor parte de las impugnaciones y únicamente declara contrarios a la Constitución el art. 16 de la Ley en su totalidad, el art. 27.3, un párrafo del art. 27.1 y una frase del art. 19.3. Además, anula por conexión la disposición transitoria primera.

Se trata de un pronunciamiento sobre el complejo asunto del ejercicio de los títulos transversales en ámbitos donde las CCAA ejercen competencias autonómicas exclusivas, en este caso, el art. 149.1.1 y el art. 149.1.13 de la Constitución. Tras un recordatorio de doctrina precedente, el Tribunal aborda las alegaciones relativas a la supuesta invasión de las competencias autonómicas, la creación de derecho supletorio estatal y la presunta vulneración del principio de seguridad jurídica. Para ello, divide su examen en los siguientes ámbitos: el estatuto básico del ciudadano, las zonas de mercado residencial tensionado, el estatuto básico de la propiedad, en particular de los grandes tenedores y la vivienda protegida, los parques públicos de vivienda y el régimen de arrendamientos.

Sobre la doctrina precedente, la STC 79/2024 recuerda, en primer lugar, que la materia «vivienda» puede adscribirse a diferentes títulos competenciales –estatales o autonómicos–, dependiendo del enfoque y de los instrumentos regulatorios que utilice el legislador en cada caso. La principal novedad de la Sentencia radica en la mención del TC al derecho a la vivienda –reconocido en el art. 47 CE– y sus implicaciones competenciales en relación con el art. 149.1.1 CE, sin que este enfoque reconfigure la naturaleza jurídica del art. 47 CE como principio rector. Para la STC 79/2024, que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales. El Estado puede basarse en el título competencial del art. 149.1.1 CE para aprobar una ley sobre el derecho a la vivienda –aunque hasta ahora la intervención estatal en ese ámbito se había basado esencialmente en títulos de carácter económico–, sin perjuicio de que las CCAA ostenten competencias sobre la concreción de la función social de la propiedad privada de la vivienda como legisladores sectoriales de la materia, respecto a las cuales el Estado puede introducir condicionamientos normativos vinculantes en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

En cuanto a las impugnaciones, y en relación al primer grupo, estatuto básico del ciudadano (arts. 8 a), c) y 9 e) de la ley, el Tribunal no observa problema competencial ni en reconocimiento legal del derecho a la vivienda, ya contemplado en la legislación urbanística estatal, ni en la mención a la inscripción en registros de demandantes de vivienda protegida ni en relación a los programas o ayudas de acceso

a la misma o al deber ciudadano de cuidar el parque público de vivienda, calificado como condición básica ex art. 149.1.1 CE.

Sobre las impugnaciones relativas a las zonas de mercado residencial tensionado (arts. 15.1 e), 18.2, 18.3, 18.4 y disposición adicional tercera), el Tribunal considera amparados por el art. 149.1.1 CE los apartados 2, 3 y 4 del art. 18 y la disposición adicional tercera (el art. 18.1, que prevé la posibilidad de que las administraciones competentes declaren dichas zonas no es impugnado). Además, el título competencial del art. 149.1.13 CE legitima la regulación de las consecuencias de declarar una zona de mercado residencial tensionado, así como la necesidad de destinar la cesión de suelo público a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales (salvo acreditación de otras necesidades de interés social) previstas en el art. 15.

En relación con el estatuto básico de la propiedad de viviendas y grandes tenedores (arts. 3.k, 11.1 e), 19.1 y 19.3), la definición de gran tenedor (art. 3.k) se considera constitucional como expresión de la función social de la propiedad, amparada en el art. 149.1.1 CE. En cuanto a la obligación de los grandes tenedores de suministrar información a las administraciones (art. 19.1) como obligación de servicio de interés general (art. 4), no vulnera las competencias autonómicas, pero sí lo hace la regulación de la información que deben aportar (art. 19.3, apartados a, b y d), por su excesivo detalle, que no encuentra amparo en los arts. 149.1.1 CE ni 149.1.13 CE. Finalmente, la extensión de la obligación de informar a todos los propietarios (art. 11.1 e), se considera una limitación legítima de la propiedad, derivada de su función social (art. 33.2 CE), amparada en el art. 149.1.1 CE.

En cuanto a las impugnaciones respecto al régimen de la vivienda protegida (arts. 3f) y g), 16, disposición transitoria primera y disposición final cuarta FJ 7) el Tribunal afirma que el nivel de detalle de la regulación de la vivienda protegida (art. 16.1 y 2) es impropio del ejercicio de las competencias transversales del 149.1.1 y 13 CE y "supone una invasión de la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda». A pesar de la doble crítica del tribunal al precepto, la declaración de inconstitucionalidad de todo el art. 16 se vincula a la vulneración de la regla de la superioridad pues se considera que establece un «un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos». También se anula la disposición transitoria primera relativa al régimen de las viviendas ya calificadas como protegidas en el momento de la entrada en vigor en la ley, por carecer el estado competencias para ello.

En relación con el art. 16, y dado que el Tribunal afirma que el nivel de detalle no es propio de las competencias transversales, hubiera sido más coherente declarar la inconstitucionalidad por dicha razón, tal como lo hace respecto del art. 19.3, sin necesidad de hacer referencia a la supletoriedad. En este sentido, cabe decir que si el Estado es competente en la materia puede dictar una norma y permitir su modulación por las CCAA; en caso contrario, no puede establecer una norma supletoria sin más, con independencia de su grado de detalle. Dicho de otro modo, si el TC hubiera considerado aplicable el art. 149.1.1 CE en materia de vivienda protegida –lo que no sería descartable, atendiendo a la trascendencia de esta cuestión para la igualdad

en el ejercicio del derecho a la vivienda y a lo señalado en otras partes de la sentencia–, la competencia estatal le permite al Estado dictar una regulación dejando margen de aplicación a las CCAA, pudiendo estas desplazar o inaplicar alguno de sus preceptos, dejando en manos de estas un mayor o menor desarrollo de su competencia sobre vivienda.

Por lo que se refiere a la disposición final cuarta, que eleva los porcentajes mínimos de reserva de suelo para vivienda protegida, se considera que queda amparada por los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE.

Sobre los parques públicos de vivienda, la sentencia declara la inconstitucionalidad del tercer párrafo del art. 27.1 y del art. 27.3, siendo especialmente relevante la declaración de inconstitucionalidad del párrafo tercero del art. 27.1 de la Ley 12/2023, que lista varias categorías de viviendas públicas que obligatoriamente deben componer los parques públicos. Considera el Tribunal que el precepto incurre en un exceso cuando determina la composición mínima de esos parques públicos de vivienda para todas las Administraciones, al afectar determinados tipos de vivienda de titularidad autonómica o local (dotacional, social o protegida) a la finalidad para la que crea la categoría de los parques públicos de vivienda. Según el Tribunal, esa regulación no puede garantizar un mínimo uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda, ya que en nada afecta a la existencia ni a la dotación efectiva de tales parques, lo que excluye su cobertura por el art. 149.1.1 CE. Cabe señalar que los parques públicos de vivienda son el instrumento más importante que dispone la ley para garantizar el derecho a la vivienda, en un contexto de carencia estructural de vivienda pública, con lo que hubiera sido deseable una mayor argumentación para rechazar que la definición de las categorías mínimas de los parques públicos de vivienda contribuya a la igualdad en el acceso a la misma como instrumento clave para asegurar la igualdad de las condiciones mínimas del derecho. En contraste con esa decisión, el art. 28.1, sobre criterios orientadores en la gestión de los parques públicos y la determinación de su destino, se considera constitucional y está amparado por el art. 149.1.1 CE.

En este ámbito también se declara la inconstitucionalidad del art. 27.3, que regula el destino de los ingresos derivados de sanciones por incumplir la función social de la propiedad, por vulnerar la autonomía financiera de las CCAA.

Sobre el régimen de arrendamientos urbanos (disposición final primera, apartados 1, 3 y 6), la sentencia declara que la fijación de prórrogas obligatorias y límites de renta en los contratos de arrendamiento corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.8 CE, relativo a la legislación civil. Además, se relaciona con la función social de la propiedad y la protección del derecho a la vivienda (art. 47 CE). Por otro lado, no se considera exceso competencial la previsión de un instrumento que acredite la vulnerabilidad del arrendatario mediante informe de los servicios sociales ni el establecimiento de un índice de referencia para limitar el precio de los alquileres, ya que no impide que las CCAA diseñen sus propios índices.

La STC 79/2024 era altamente esperada debido al elevado grado de conflictividad competencial en materia de vivienda, a la novedad de la regulación estatal y la

relevancia política y social del derecho a la vivienda. Sin embargo, este pronunciamiento no ha proporcionado la claridad necesaria sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

Así, si bien el Tribunal admite la mayoría de las regulaciones con base en el art. 149.1.1 CE, no profundiza en un elemento clave como es la interpretación de ese título competencial cuando se proyecta sobre el art. 47 CE, derecho prestacional que requiere actuaciones de fomento y prestación, y no derecho subjetivo de eficacia inmediata. En este caso, como ha admitido el propio Tribunal, la CE admite otras formas de ejercicio de la competencia estatal, derivadas de la propia naturaleza y carácter del derecho (STC 18/2016, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia) pero el Tribunal admite o rechaza las regulaciones sin demasiada argumentación, y esencialmente a partir del grado de detalle de las mismas.

Esta insuficiencia lo conduce a ciertas incoherencias, pues se estiman constitucionales algunos preceptos en base a la regulación de condiciones que garantizan la igualdad y se anulan otros aduciendo un grado de detalle excesivo, pero sin argumentar las razones que llevan a una u otra conclusión. Asimismo, y en el mismo sentido, se consideran derecho supletorio ciertos preceptos que contienen cláusulas de salvaguardia de las competencias autonómicas, –caso del art. 16–, mientras que, en otros, art. 27.3, con igual cláusula de salvaguarda, se declara su inconstitucionalidad por un exceso de detalle y por la supuesta falta de contribución al ejercicio en condiciones básicas de igualdad del derecho a la vivienda

Finalmente, sorprende la insistencia de la sentencia cuestionando preceptos por su grado de detalle y por el escaso margen de actuación que dejan a las CCAA, equiparando las "condiciones básicas" –que el Estado puede aprobar al amparo del art. 149.1.1 de la Constitución– a una especie de legislación básica, lo cual resulta incongruente con la jurisprudencia constitucional. Además, tal operación se lleva a cabo sin analizar hasta qué punto ese nivel de detalle puede estar justificado para salvaguardar la igualdad en las condiciones básicas, un aspecto esencial a la hora de determinar la constitucionalidad o no de una norma basada en el art. 149.1.1 CE.

Por su parte, el voto particular de los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño sostiene que nos hallaríamos ante una "ley común de vivienda", no amparada por el art. 149.1.1 CE. A su juicio, la vivienda es competencia exclusiva de las CCAA y el art. 47 CE no habilita al Estado para imponer regulaciones homogéneas con carácter básico. Entienden que la ley de vivienda no crea ni asegura un derecho subjetivo judicialmente exigible, ni aporta su financiación, por lo que debería haberse declarado inconstitucional en la mayor parte de sus preceptos, salvo en ámbitos muy puntuales (p.ej., art. 15.1 e, disp. final cuarta y disp. adicional primera).

En definitiva, la STC 79/2024 confirma algunas líneas esenciales de la doctrina constitucional sobre vivienda, pero también suscita nuevos interrogantes sobre el alcance del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47 CE, dejando abiertas cuestiones

que, previsiblemente, se abordarán en futuras sentencias concernientes a esta misma ley o a otros litigios competenciales en el ámbito de la vivienda.

También sobre la regulación de la vivienda, en este caso autonómica, se pronuncia el TC en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del GPP en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y, subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11 y 12 y la disposición transitoria de dicha ley.

Con carácter general imputan a la Ley 1/2022 en su conjunto la vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, por regular las condiciones básicas del derecho de propiedad sobre las viviendas en Cataluña. Y, de manera específica, a los preceptos impugnados subsidiariamente les achacan vicios de índole tanto competencial como sustantiva, que se refieren a la definición de supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas y a las consecuencias que se anudan al mismo, a la ampliación de los supuestos en los que se obliga a los propietarios a ofrecer un alquiler social como requisito previo al ejercicio de acciones judiciales, con agravamiento de las consecuencias del incumplimiento de esa obligación y grave afección del derecho de propiedad. Asimismo, discuten la subrogación del adquirente de un inmueble en la posición del anterior titular a los efectos de la aplicación del régimen de incumplimiento de la función social, y la nueva modificación del concepto de gran tenedor.

Como se ha expuesto en años anteriores, el legislador catalán ha venido aprobando diversas regulaciones en materia de vivienda, entre las que destacan la Ley 24/2015 de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. El conflicto principal se ha centrado especialmente en la competencia exclusiva en "legislación procesal, sin perjuicio de las especialidades necesarias derivadas del derecho sustantivo autonómico" (149.1.6 CE).

El Tribunal rechaza la queja contra el conjunto de la Ley 1/2022, pues la competencia del art. 149.1.1 CE no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social o del contenido esencial del derecho de propiedad. Tampoco es posible apreciar, en una valoración que necesariamente ha de ser, como la queja, global, que exista una contradicción entre los objetivos perseguidos por la legislación estatal en materia de vivienda y el modelo que configura, y la regulación de la Ley 1/2022.

En cambio, estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales los arts. 1.1, 1.3, 7, 11, 12 y la disposición transitoria única de la Ley 1/2022. La declaración se fundamenta en cuestiones de naturaleza competencial, por vulneración del art. 149.1.6 y 149.1.8 de la CE y en una cuestión de naturaleza sustantiva, la vulneración del principio de culpabilidad contemplado en el art. 25 de la CE.

En primer lugar, el TC declara la inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal en materia de legislación procesal de los arts. 1.3 y 12 (apartado

primero y segundo) de la Ley 1/2022, en la medida que imponían la obligación a grandes tenedores y personas jurídicas que cumplieran determinadas condiciones de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial de desahucio –obligación que también se incluía en caso de que hubiera cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria–. Además, el TC considera que la definición de función social que se deriva de dicho art. 1.3 va más allá de la vertiente institucional del derecho a la propiedad privada (es decir, la vertiente que tiene en cuenta el interés general o colectivo), porque la norma está imponiendo, en este caso, una carga que debe cumplir previamente al acceso a la jurisdicción y que puede llegar a suponer una sanción de hasta 90.000 euros en caso de incumplimiento. Por estos motivos declara inconstitucionales los artículos mencionados.

En segundo lugar, de conformidad con el art. 149.1.18 CE, el TC declara inconstitucionales los artículos 11, último inciso del art. 12 y la disposición transitoria única de la Ley 1/2022, relativos a la renovación obligatoria de los contratos de alquiler social. El art. 11 concedía a los arrendatarios el derecho a renovar el contrato de alquiler social por una vez si mantienen su situación de exclusión social y el 12 establecía esos contratos debían tener una duración mínima igual a la fijada por la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos y que, en cualquier caso, no podía ser inferior a cinco años si el titular de la vivienda era una persona física y no inferior a siete años si era persona jurídica. La disposición transitoria con carácter retroactivo obligaba a ofrecer y renovar alquiler social en procedimientos ya iniciados incluso antes de la entrada en vigor de la ley.

El Tribunal considera que estas normas son una modificación encubierta de la LAU, al prolongar los plazos mínimos más allá de los previstos en la legislación estatal y al establecer un derecho de renovación no contemplado en la normativa estatal invadiendo, en ambos casos, las competencias establecidas en el art. 149.1.8 CE sobre las bases de las obligaciones contractuales.

Finalmente, se declara la vulneración del principio de culpabilidad que se deriva del art. 25 CE por el art. 7 de la Ley, que modificaba el art. 126 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, añadiendo un quinto apartado que establecía la obligación que, en caso de que hubiera una transmisión de la vivienda, si el nuevo propietario fuera una persona jurídica, ésta se subrogaría a la posición de la anterior a efectos de asumir las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad.

La sentencia contiene cuatro votos particulares formulados por Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño.

La Sentencia 130/2024, de 22 de octubre, declara la extinción, por desaparición sobrevenida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el presidente del Gobierno, contra el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

4. La competencia en materia de políticas de género

La STC 44/2024, de 12 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del GPP en el Congreso de los Diputados contra los arts. 1, 2, 3 y 16 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2020, de 22 de diciembre, que modifica la Ley 5/2008, sobre el derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

La Ley 17/2020 introduce medidas generales dirigidas a orientar la actuación de las administraciones públicas catalanas en materia de prevención, detección, sensibilización, asistencia, protección y recuperación integral de las víctimas. Estas medidas carecen de efectos punitivos, tanto en el ámbito sancionador administrativo como en el penal, y se aplican en sectores como la educación, la sanidad, los medios de comunicación, la vivienda, el empleo o las prestaciones económicas.

El Tribunal considera que la regulación impugnada se enmarca en la materia de políticas de género, sobre la cual la Generalitat de Cataluña ostenta competencia exclusiva (art. 153 EAC). No obstante, examina los preceptos concretos que se cuestionan para determinar si, como alegan los recurrentes, vulneran otros títulos competenciales específicos del Estado, tales como la competencia en legislación penal o la relativa a registros públicos.

En relación con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal (art. 149.1.6 CE), el Tribunal recuerda que no solo impide que una norma autonómica tipifique delitos, sino que también veda cualquier modificación que amplíe el sujeto pasivo de un tipo penal. Sin embargo, desestima la impugnación formulada contra el art. 1 de la Ley 17/2020, que extiende los efectos de la norma a las mujeres transgénero no inscritas registralmente con identidad femenina. A juicio del Tribunal, esta regulación no amplía el sujeto pasivo de los delitos de violencia de género, sino que se limita a reconocer el derecho de estas mujeres a acceder a las medidas de protección y asistencia previstas en la Ley 5/2008, en el marco de las competencias autonómicas en políticas de género. Así, la norma autonómica no las equipara a las "víctimas" a efectos de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOVG) ni interfiere en las potestades de los órganos jurisdiccionales penales.

También se desestima la impugnación del art. 2, que modifica el art. 3.j de la Ley 5/2008 en relación con el concepto de consentimiento sexual. El Tribunal entiende que la definición introducida por el legislador autonómico tiene un carácter meramente asistencial y se inserta dentro de las políticas de género, sin producir efectos punitivos. En consecuencia, descarta la vulneración del art. 149.1.6 CE y, por extensión, del art. 81.1 CE.

De igual modo, el Tribunal rechaza la inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 17/2020, que redefine en el art. 4.2 de la Ley 5/2008 las distintas formas de violencia machista: física, psicológica, sexual, obstétrica, económica, digital, de segundo orden y vicaria. A su juicio, estas definiciones tienen como único propósito reconocer la condición de víctima a las mujeres que las sufren, a fin de garantizarles medidas asis-

tenciales dentro del marco competencial autonómico, sin invadir la competencia estatal en materia penal.

Respecto a la ordenación de registros públicos (art. 149.1.8 CE), el Tribunal sostiene que la definición de "mujer" contenida en la norma autonómica no interfiere en esta competencia estatal, ya que no tiene efectos registrales ni modifica los datos de identidad de las personas. Su finalidad se limita a reconocer a las mujeres transgénero que no han rectificado registralmente su sexo como posibles beneficiarias de las medidas asistenciales previstas en la ley.

Por otro lado, el Tribunal declara inconstitucional y nulo el art. 16 de la Ley 17/2020, que imponía diversas obligaciones a los partidos políticos que operan en Cataluña, como la elaboración de planes de igualdad, la adopción de protocolos contra la violencia machista y la inclusión de determinadas exigencias en sus estatutos. Considera que esta regulación afecta al derecho de autoorganización de los partidos y que tales obligaciones solo podrían establecerse mediante ley orgánica, conforme al art. 81.1 CE.

En cuanto a los votos particulares, la magistrada Balaguer Callejón señala que el Tribunal ha permitido a una ley autonómica redefinir el concepto de "mujer" dentro de las políticas de prevención de la violencia machista, ampliándolo a las personas trans y asumiendo conceptualizaciones controvertidas sobre el sujeto político de estas políticas. Considera que estas cuestiones todavía deben ser abordades en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 4/2023, sobre igualdad de las personas trans y derechos LGTBI, y contra la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

Por su parte, el magistrado Arnaldo Alcubilla sostiene en su voto particular que las políticas de género no pueden considerarse una "materia" en sentido competencial, sino que deben entenderse como un ámbito de actuación transversal que incide en diferentes materias constitucionalmente reservadas al Estado o a las CCAA. Esta interpretación, sin embargo, se aparta de la literalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en esta materia.

5. Regulación autonómica de los VTC

La STC 88/2024 (Pleno), de 5 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados pertenecientes a los grupos parlamentarios Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, Euskal Herria Bildu, Plural y al grupo Mixto en el Congreso de los Diputados, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 5/2022, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación de los transportes urbanos de la Comunidad de Madrid.

La Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, de 27 de noviembre, tiene por objeto la regulación de los transportes urbanos y su coordinación con los transportes interurbanos y se aplica a los transportes urbanos que se desarrollen íntegramente en el ámbito de la Comunidad de Madrid. La norma completa la normativa de la Comu-

nidad de los transportes discrecionales de viajeros al incorporar la actividad de arrendamiento de vehículos de transporte con conductor (VTC), haciendo posible los servicios urbanos con la modalidad de arrendamiento de VTC en la Comunidad, siempre que se cuenten con autorización, y permite que los vehículos existentes domiciliados en la comunidad, que en su entrada en vigor ya cuenten con estas autorizaciones, puedan seguir realizándolos.

La demanda sostenía que la norma autonómica, al permitir que cuando finalizaran los plazos establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, estos servicios se siguieran prestando, vulneraba las competencias del Estado. El Tribunal desestima todas las impugnaciones, tanto las relativas a la distribución competencial, a la autonomía local y al régimen de derechos y libertades.

Como punto de partida, Tribunal recuerda que corresponde a las CCAA la competencia sobre transportes intracomunitarios, y el Estado no puede invocar el art. 149.1.21 CE en ese ámbito y sólo puede incidir en ellos cuando esté habilitado por títulos distintos, como el del art. 149.1.13 CE. En cuanto a los transportes discrecionales, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre las sobre aquellos que actúen integrados en una red de alcance nacional, independientemente del puesto de carga y descarga de las mercancías y los viajeros que transporten. Por su parte, las CCAA tienen competencia sobre los transportes que se integren en redes que operen dentro de su territorio o itinerarios fijos que discurran en él.

El arrendamiento de vehículos con conductor es una modalidad de transporte discrecional de viajeros y en caso de que presten sus servicios en el ámbito urbano y se desarrollen íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma, le corresponde a ésta la competencia, sin perjuicio de puedan incidir otros títulos estatales distintos. Con tal argumentación, el Tribunal concluye que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular tales servicios cuando se desarrollen íntegramente dentro de su territorio, conforme al art. 26.1.6 del EAM.

Desde la perspectiva local, la sentencia no constata vulneración alguna de la autonomía local, pues la ley impugnada se limita a prever la existencia de autorizaciones que, en algunos supuestos, serán autonómicas, y se remite a un desarrollo reglamentario posterior para completar esta regulación. De igual modo, no se vulnera la autonomía local por la proporción establecida en el segundo apartado del art. 14 ter de la Ley de la Asamblea de Madrid 20/1998, en la redacción dada por la Ley 5/2022, entre las autorizaciones de vehículos con conductor y las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliada en ese mismo territorio, pues la norma es trasunto del art. 48.3 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, que habilita a las CCAA a modificar esta regla de proporcionalidad siempre que sea menos restrictiva. Además, la norma fija el mismo coeficiente o intervalo entre licencias de ambas modalidades de transporte que establece la ley estatal.

Finalmente, la sentencia rechaza que exista una desigualdad de trato injustificado entre el taxi y los vehículos de transporte con conductor que vulnere el principio de

igualdad. En concreto, la nueva disposición adicional cuarta establece que las autorizaciones de arrendamiento de VTC de ámbito nacional, domiciliadas en la Comunidad de Madrid, que existieran en el momento de la entrada en vigor de la ley, continuarán habilitando servicios de carácter urbano en el ámbito de la Comunidad de Madrid después de la finalización de los períodos temporales establecidos en la disposición transitoria única del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre, si bien tendrán que cumplir los requisitos que se establezcan por reglamento. El Tribunal alega que no existe un término de comparación válido que permita sustentar el juicio de igualdad, dado que dicha disposición responde a una situación excepcional que no afecta al servicio de transporte de viajeros en vehículos de turismo, sino al servicio de transporte mediante VTC por la inminente pérdida de vigencia de las autorizaciones existentes en la entrada en vigor de la ley impugnada y la consiguiente imposibilidad que este servicio se prestara a los núcleos urbanos de la Comunidad de Madrid hasta que no empezaran a ser expedidas las correspondientes autorizaciones.

En la posterior Sentencia 111/2024, de 10 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 8/2022, de 27 de septiembre, por el que se modifica la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía, planteado por los mismos recurrentes, el Tribunal desestima también todas las impugnaciones remitiéndose a lo establecido en la STC 88/2024. En este caso, el tribunal debe también pronunciarse sobre la existencia del presupuesto de hecho habilitante de la legislación de urgencia.

6. El medioambiente y la personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su Cuenca

La Sentencia 142/2024, de 20 de noviembre, desestima íntegramente el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del GPV en el Congreso de los Diputados contra la totalidad de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

La sentencia destaca que la ley es "una norma singular que crea un nuevo tipo de persona jurídica, concretamente una realidad natural, con el objetivo de dotarla de una serie de derechos específicos, vinculados precisamente a su protección ambiental". El Tribunal subraya que "se trata de una técnica nueva en nuestro derecho ambiental, aunque se inscribe en un movimiento internacional en auge durante la última década, que promueve el reconocimiento de los llamados derechos de la naturaleza".

Conviene recordar que el origen de esta ley se remonta a una iniciativa legislativa popular (ILP) que recogió más de 600.000 firmas ciudadanas y culminó con su aprobación en 2022 como proposición de ley, con los votos a favor de todos los grupos parlamentarios salvo el de Vox. Con la aprobación de la norma, el Mar Menor se convirtió en el primer ecosistema europeo dotado de derechos propios, de la misma forma que los tienen las personas y las empresas. Con este novedoso enfoque jurídico, se pretende reforzar la protección de la laguna y su cuenca, deterioradas durante décadas, y fortalecer la conservación, el mantenimiento y la restauración de la albu-

fera. Además, tras la entrada en vigor de la ley, cualquier persona puede presentar una acción judicial en nombre de la laguna.

Los diputados impugnantes alegan motivos competenciales y sustantivos contra determinados preceptos, aduciendo que la norma atenta "contra numerosos preceptos constitucionales al dotar de personalidad a un lugar y al generar una gran inseguridad jurídica debido a la vaguedad de sus conceptos".

En primer lugar, los recurrentes sostenían que la ley no puede considerarse "básica" a los efectos del art. 149.1.23 de la CE, puesto que su aplicación no se extiende a la totalidad del territorio nacional. El Tribunal desestima este argumento aplicando la doctrina constitucional que ha admitido que el mencionado precepto legitime la adopción por parte del Estado de leyes de ámbito territorial limitado dentro del territorio nacional.

Del mismo modo, se desestima la impugnación por vulneración de los arts. 10.1, 24.1 y 45 CE. El Tribunal recuerda que la STC 102/1995 reconoció el ambiente como un "concepto esencialmente antropocéntrico", pero también se indicaba en dicha sentencia que es un concepto relativo, concreto y dinámico. En este sentido, se destaca que corresponde al legislador determinar las técnicas adecuadas para aplicar el principio rector del art. 45 CE, y en el presente caso se ha adoptado una visión más ecocéntrica. Asimismo, se recalca que la atribución de personalidad jurídica a la laguna es distinta de la personalidad física, sin que ello menoscabe la dignidad humana, y que la Constitución no reserva la tutela judicial efectiva para un tipo concreto de personas.

Asimismo, el TC descarta los motivos relacionados con la vulneración del principio de seguridad jurídica y también la infracción de los arts. 25.1 y 81.1 CE. En cuanto a los arts. 25.1 y 81.1 CE, el texto de la ley pone de manifiesto que no se tipifican infracciones, delitos, sanciones o penas. Sobre las críticas a la técnica legislativa o el rigor técnico el Tribunal recuerda que tales cuestiones son ajenas al ámbito de control del TC, si no generan inseguridad jurídica.

La sentencia cuenta con un extenso voto particular, formulado por los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño y José María Macías Castaño. Dicho voto considera que el recurso debió prosperar por la falta de justificación suficiente para modificar la doctrina constitucional sobre la protección del medio ambiente derivada del art. 45 CE, por la extralimitación competencial de la ley que supera la condición de norma "básica" en materia de medio ambiente y menoscaba las competencias autonómicas (art. 149.1.23 CE), por la quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) derivada, por un lado, de la notoria indefinición del régimen jurídico de la nueva personalidad creada y, por otro, del impreciso contenido de la ley en cuanto a los derechos atribuidos a esa nueva "persona" y su relación con las múltiples normas de protección medioambiental sobre el mismo espacio físico. Finalmente, alegan la contravención del Derecho de la Unión Europea. Según este voto, la ley impugnada regula subrepticiamente "el completo régimen jurídico" de un espacio natural protegido que se encuentra en el interior del territorio de una sola comunidad autónoma, tal

como se desprende de la delimitación recogida en el art. 1 de la ley. Por ello, consideran que el Estado se ha excedido en el ejercicio de la competencia legislativa "básica" reconocida en el art. 149.1.23 CE, en perjuicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y aprobación de "normas adicionales de protección" del medio ambiente, contemplada en el art. 11.3 EARM.

De nuevo, nos encontramos ante un voto particular firmado por los magistrados del bloque denominado conservador, en el que, entre otros motivos, se alega la supuesta vulneración estatal de las competencias autonómicas.

7. Competencia en materia de salud pública y cambio jurisprudencial sobre declaración de estados excepcionales

La Sentencia 136/2024, de 5 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del GPV en el Congreso de los Diputados contra el artículo único, apartado 5 de la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, contiene un pronunciamiento especialmente destacado no tanto por razones competenciales sino por la corrección que el TC lleva a cabo de la doctrina fijada tres años atrás sobre los estados de excepción, cambio jurisprudencial en este caso realizado explícitamente.

La Ley de salud de Galicia 8/2021 establece la posibilidad de adoptar un elenco de "medidas preventivas" para contextos de crisis sanitarias, tales como el aislamiento de personas enfermas, el aislamiento domiciliario, el internamiento en centro hospitalario o el sometimiento obligatorio a vacunación, y el Tribunal descarta que "las medidas introducidas por el legislador gallego constituyan supuestos de suspensión de los derechos fundamentales reservados a la declaración del estado de excepción o el estado de sitio, tal y como sostenían los recurrentes".

Como decíamos, en esta sentencia, el Tribunal, cambiando el criterio de la doctrina establecida en la sentencia 148/2021, de 14 de julio, sobre el primer estado de alarma declarado en pandemia, señala que la posibilidad de suspensión de derechos fundamentales no depende de la intensidad de las medidas adoptadas sino de la concurrencia de su particular presupuesto de hecho habilitante (la declaración de estado de excepción o estado de sitio), ya que lo que se produce en tal caso es la suspensión transitoria y excepcional de la eficacia del derecho mismo con el régimen jurídico específico establecido.

Más allá de ese trascendente cambio, si bien ajeno a la doctrina en materia de distribución competencial que aquí se referencia, el TC estima parcialmente el recurso presentado y anula las "medidas preventivas" introducidas por tratarse materialmente de normas restrictivas de derechos fundamentales, y vulnerar, por tanto, la reserva de ley orgánica del art. 81 CE.

En cuanto a la alegación de la infracción del art. 149.1.1 y 16 CE por indebida reproducción de normas estatales, el Tribunal, aplicando la doctrina de la *lex repetita*, considera que no se produce tal invasión competencial pues la reproducción de normas estatales tiene la finalidad instrumental de hacer más comprensible una regula-

ción dictada por la comunidad autónoma en el ejercicio de una competencia propia y en este caso se hace de forma fiel y sin desnaturalizar la regulación estatal reproducida.

En materia de sanidad e higiene, la Sentencia del TC 20/2024, de 31 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad de Madrid contra el art. 29 del Real Decreto-ley 14/2022, por el que se establecen medidas relacionadas con la sostenibilidad económica en transporte, becas y ayudas al estudio, ahorro energético y reducción de la dependencia del gas natural.

La impugnación de la norma estatal se fundamenta en la falta de cumplimiento del presupuesto habilitante para dictar un Real Decreto-ley y en la supuesta vulneración del orden constitucional de distribución de competencias.

En cuanto a la distribución competencial, el TC se pronuncia respecto del apartado 3 del art. 29, que establece la obligación de instalar sistemas de cierre de puertas en edificios y locales con acceso desde la calle, con el objetivo de reducir el despilfarro energético. La Comunidad de Madrid alega que dicha obligación, enmarcada en la competencia estatal sobre bases de régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), invade la competencia autonómica en materia de sanidad e higiene (art. 27.4 del EAM). Según la Comunidad, dicha obligación chocaría con la Orden 1244/2021 de la Consejería de Sanidad de Madrid, que prioriza la ventilación adecuada, incluyendo la posibilidad de mantener puertas abiertas para asegurar la renovación del aire en espacios cerrados.

El TC concluye que no existe colisión competencial entre la norma estatal y la autonómica, puesto que ambas persiguen objetivos distintos (eficiencia energética frente a ventilación con fines sanitarios) y son perfectamente compatibles. Argumenta el Tribunal que la instalación de un sistema de cierre de puertas no implica que estas deban permanecer cerradas de forma permanente, ni impide el cumplimiento de las disposiciones sobre ventilación, que puede lograrse también por medios naturales o mecánicos, conforme señala el art. 7.3 de la Orden 1244/2021.

8. Contratación pública y especificidades de la LORAFNA

La STC 65/2024, de 11 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los apartados 2 y 65 del artículo único de la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, que modifica la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

Una vez delimitado el objeto subsistente del recurso, el Tribunal centra su análisis en la impugnación del art. 7.1, letra l), introducido por el apartado 2 del artículo único de la Ley Foral 17/2021. Dicho precepto excluye de la aplicación de la normativa de contratación pública determinados servicios jurídicos (representación y asesoramiento legal), así como servicios de certificación y autenticación ante notario.

El Tribunal reconoce que la Comunidad Foral de Navarra goza de un régimen singular en materia de contratación pública, derivado de su normativa foral. En concreto, el art. 49.1 d) de la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejo-

ramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), le atribuye competencia exclusiva en contratos y concesiones administrativas, siempre que respete los principios esenciales de la legislación básica estatal en la materia. Esta singularidad también se recoge en la disposición final segunda de la Ley de Contratos del Sector Público. No obstante, la sentencia subraya que la competencia foral en contratación pública queda supeditada al cumplimiento de los principios esenciales fijados por la legislación básica estatal.

Sobre esta base, el Tribunal recuerda que la definición del objeto de la ley de contratos es un elemento esencial para garantizar la igualdad y un tratamiento homogéneo ante las administraciones públicas. En este sentido, destaca que la Ley estatal de Contratos del Sector Público incluye expresamente los servicios jurídicos dentro de su ámbito de aplicación. Por ello, la STC 65/2024 declara la inconstitucionalidad y nulidad de la exclusión de estos servicios por parte de la normativa foral, al considerar que la determinación de los negocios jurídicos sujetos a la legislación estatal en materia de contratación pública es una cuestión de carácter básico y, por tanto, un principio esencial de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El Tribunal desestima el argumento según el cual la normativa navarra se ajusta a la Directiva 2014/24/UE. A su juicio, el hecho de que una norma autonómica reproduzca el contenido de una directiva comunitaria no justifica, por sí solo, su conformidad con el bloque de constitucionalidad. La controversia debe resolverse conforme al derecho interno, sin que el derecho de la Unión constituya, en sí mismo, un parámetro directo de constitucionalidad. En este sentido, el Tribunal subraya que el legislador estatal tiene la facultad de determinar, dentro del margen que permite el derecho de la Unión, si determinados servicios deben quedar sujetos a las normas de contratación pública.

Por último, la STC 65/2024 limita los efectos temporales de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad. En aplicación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y con el objetivo de garantizar la estabilidad de las relaciones contractuales preexistentes, el Tribunal dispone que la inconstitucionalidad y nulidad solo tenga efectos pro futuro. De este modo, se mantienen los contratos relativos a servicios jurídicos celebrados con anterioridad a la sentencia al amparo de las previsiones normativas ahora anuladas.

9. Decisiones relacionadas con el proceso independentista

En este campo se reseñan dos pronunciamientos del TC que van más allá de los estrictos asuntos de carácter competencial, como son, por un lado, la impugnación de la aceptación a trámite de una iniciativa legislativa popular sobre la independencia de Cataluña y, por otro, la primera decisión del TC sobre la Ley de amnistía.

La STC 143/2024, de 20 de noviembre, resuelve la impugnación formulada por el Gobierno de la Nación por la vía de art. 161.2 CE contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el que se admite a trámite la iniciativa legislativa popular relativa a la Proposición de ley de declaración de la independencia de Cataluña.

Para el Tribunal, en esta ocasión la Mesa del Parlamento de Cataluña estaba obligada a inadmitir la iniciativa sobre la independencia, en cumplimiento del art. 1 de la Ley 1/2006 de Cataluña reguladora de la tramitación de iniciativas populares en esa Comunidad, antes siquiera de proceder a la recogida de firmas porque la materia era inconstitucional. La incompatibilidad con el texto de la Constitución se fundamenta en que no se pueden utilizar iniciativas ciudadanas para comenzar una reforma constitucional y porque el contenido del texto contravenía la declaración de inconstitucionalidad de una ley de contenido similar, realizada a través de la STC 124/2017 (FJ 3).

Ramón Sáez Valcárcel en su voto particular señala que la sentencia viene a reforzar el progresivo control y la injerencia del Tribunal en el debate parlamentario a través de ampliación de las facultades de control constitucional atribuidas a las mesas de los Parlamentos con ocasión de la calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias. A juicio del magistrado, la sentencia habilita a las mesas no sólo para inadmitir las iniciativas cuando contravengan de manera evidente la Constitución, sino también cuando vulneren el criterio definido por el TC en resoluciones anteriores, por lo que restringe el debate parlamentario y delimita desmesuradamente el derecho a la participación política plasmado en el art. 23 CE.

Por último, cabe reseñar la decisión del TC sobre la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad presentados por distintas CCAA, respecto la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En total han sido 15 recursos presentados por parte de los órganos legislativos y de gobierno de diversas CCAA (todas ellas gobernadas por el PP, excepto Castilla-La Mancha), más el recurso presentado por diputados y senadores del PP. El Tribunal aplica la interpretación amplia que ha mantenido la doctrina jurisprudencial sobre el requisito establecido en el art. 32.2 de la LOTC, que la disposición impugnada afecte el ámbito de autonomía de las CCAA recurrentes. Sobre este punto, en este supuesto no resulta fácil identificar ese ámbito al que alude la LOTC y habrá que estar a lo que disponga la sentencia en relación con esta cuestión.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Carmen Plaza Martín
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

El año 2024 abre un nuevo ciclo institucional y político de cinco años en la UE, tras las elecciones al Parlamento Europeo del mes de junio y la formación de una nueva Comisión que tomó posesión el 1 de diciembre de 2024. Doce meses que han transcurrido en un escenario global crecientemente complejo, inseguro, polarizado y cambiante, y en el que las instituciones de la Unión han asumido (una vez más) el objetivo de impulsar la competitividad y prosperidad de la Unión, y la defensa de sus valores: la protección de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. En un panorama internacional marcado por devastadores conflictos bélicos e inminentes cambios geoestratégicos que van a poner en cuestión incluso la seguridad de Europa, la Agenda Estratégica de la Unión 2024-2029 asume la urgencia de que la Unión avance en su propia defensa y seguridad[1] (urgencia que se acrecentará exponencialmente con la llegada por segunda vez, en 2025, del presidente Trump a la Casa Blanca). Por su parte, las orientaciones políticas adoptadas por la nueva Comisión bajo el segundo mandato de Ursula von der Leyen van a considerar esencial impulsar una Unión "más rápida, sencilla y unida"[2], comenzando así en algunos ámbitos, como veremos, un proceso de "simplificación" o "relajación" normativa.

En este contexto, la actividad de la UE en 2024 ha seguido marcada por la agresión de Rusia a Ucrania y por el apoyo político, militar, económico y humanitario de la Unión al pueblo ucraniano, en defensa de una paz justa y duradera frente a una guerra que dura ya más de tres años. En el ámbito del mercado único y la política industrial de la Unión, las principales acciones han ido dirigidas a garantizar, en particular, la seguridad en el abastecimiento de materias primas estratégicas, así como la producción de nuevas tecnologías esenciales para descarbonizar la economía. También ha ocupado un lugar destacado en la agenda de la Unión, un año más, la intensa actividad desplegada para combatir el cambio climático, así como la adopción de normas que permitan avanzar en sostenibilidad, proteger a los consumidores y, en términos generales, a la ciudadanía de la Unión. Por lo que se refiere a las respuestas

1. Consejo Europeo, *Strategic Agenda 2024-2029*, 27 de junio de 2024, disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf.

2. Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa - Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029*, p. 5, disponible en https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_es?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_ES.pdf.

dadas por la Unión a los desafíos y oportunidades que plantea la sociedad digital destaca, en particular, la adopción del muy esperado Reglamento sobre IA. Por último, hay que destacar uno de los pasos más importantes que se dan en el ámbito de la Política Social de la Unión: la adopción de la Directiva contra la violencia que sufren las mujeres, con la que la Unión va a armonizar, por fin, las normas de los Estados miembros para luchar contra la peor de las "desigualdades" que podemos sufrir las mujeres, y que supone una vulneración múltiple de nuestros derechos humanos.

Muchas de estas nuevas normas impactan en las competencias de nuestras CCAA y/o afectan a su desarrollo económico, social o ambiental, planteándoles importantes retos porque, tal y como destaca el Comité de las Regiones en su informe anual The State of Regions and Cities 2024 EU Annual Report – A Close, Stronger, Cohesive and Ambitious European Unión, "las regiones y sus ciudades van a ser responsables de implementar alrededor del 70% del acervo comunitario, la mitad de la inversión pública general y un tercio del gasto público"[3].

2. Acciones relacionadas con la guerra en Ucrania

La agresión de Rusia a Ucrania tiene numerosas consecuencias para la UE, sus Estados y sus regiones, por lo que haremos referencia tan solo a algunas de las medidas más significativas adoptadas en 2024 en apoyo del pueblo ucraniano.

En relación con las acciones directas de ayuda a Ucrania, destaca la ampliación del apoyo prestado hasta el momento mediante la creación de un nuevo "Mecanismo para Ucrania" regulado en el Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 1 de marzo de 2024[4]. Su vigencia abarca los años 2024 a 2027 y está dotado con hasta 50.000 millones de euros de apoyo financiero para reforzar la capacidad de resistencia de Ucrania, fomentar su recuperación, y facilitar su camino hacia la adhesión a la UE.

La ayuda a ciudadanas y ciudadanos ucranianos refugiados en Estados miembros de la Unión se va a renovar mediante Decisión de Ejecución del Consejo UE 2024/1836, por la que se prorroga la protección temporal a favor de más de 4 millones de personas que han huido de la guerra provocada por la agresión de Rusia[5]. A fecha de 31 de diciembre de 2024, España había expedido 219.788 autorizaciones (de residencia y trabajo) por protección temporal a favor de personas con nacionalidad ucraniana[6]. Conforme al "Padrón continuo" del Instituto Nacional de Estadís-

3. Secretaría del Comité de las Regiones, *The State of Regions and Cities 2024 EU Annual Report – A Close, Stronger, Cohesive and Ambitious European Unión*, Bruselas, 2025, p. 47.

4. Reglamento (UE) 2024/792 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se establece el Mecanismo para Ucrania.

5. Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382.

6. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, "Estadística de personas ucranianas con documentación de residencia en vigor Serie 31 de diciembre de 2021 – 31 de diciembre de 2024", disponible en https://www.inclusion.gob.es/documents/3976286/3995073/Nota_Ucranianos.pdf/88ea71db-5425-f284-b4d6-ef86727dcf7f?t=1721287156364.

tica, y durante los meses de 2024 en los que aparecen registros en el momento de escribir estas líneas (de enero a mayo), las CCAA que más nacionales de Ucrania han recibido son la Comunidad Valenciana (en las provincias de Alicante y Valencia), seguida por Andalucía (con Málaga a la cabeza), Cataluña (con Barcelona a la cabeza), y Madrid[7]. Como es sabido, además de las ayudas económicas directas que facilita el Estado a través del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, cada Comunidad Autónoma ha creado programas específicos para ofrecer ayudas adicionales para facilitar la integración de estas personas en su seno (que van desde cursos de idioma y formación profesional, pasando por facilitar el acceso a servicios como los de educación y sanidad, o asistencia jurídica, hasta ayudas económicas adicionales, o acceso prioritario a vivienda social).

El apoyo a Ucrania se va a mantener también en el ámbito comercial. Con el Reglamento (UE) 2024/1392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024[8] se amplía un año más la suspensión de derechos de importación y los contingentes sobre exportación de los Estados miembros. Para mitigar el impacto de la guerra en los precios de la energía, la Comisión adoptó en 2022 el Marco Temporal de Crisis y Transición, que permite a los Estados otorgar ayudas a determinados sectores especialmente afectados, como la agricultura, la ganadería y la pesca, y el 2 de mayo de 2024 la Comisión prorrogó hasta finales de 2024 determinadas disposiciones de dicho Marco con el objetivo de seguir paliando las perturbaciones en el sector agrícola, así como en el pesquero y de acuicultura[9]. En la misma línea se aprueba, en diciembre de 2024, la revisión del Reglamento (UE) 1408/2013 de la Comisión de 18 de diciembre de 2013 relativo a la aplicación de los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola, y que exime del control de las ayudas estatales a pequeñas subvenciones para este sector[10]. De este modo los Estados miembros pueden conceder ayudas de hasta 20.000 euros por beneficiario (25.000 euros, si el Estado miembro dispone de un registro central para las ayudas de minimis) durante un periodo de 3 años sin necesidad de notificarlo previamente a la Comisión para su aprobación.

Por lo que se refiere a las sanciones a Rusia, se adopta el decimotercer paquetes de sanciones[11], en el que se aborda, en particular, la lucha contra la flota clandestina de

7. https://public.tableau.com/views/FlujosUcranianosMeses/Dashboard1?%3AshowVizHome=no&%3Aembed=true#3.

8. Reglamento (UE) 2024/1392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, relativo a las medidas temporales de liberalización del comercio que completan las concesiones comerciales aplicables a los productos ucranianos en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra.

9. Comunicación de la Comisión — Segunda modificación del Marco Temporal de Crisis y Transición relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia, C/2024/3113.

10. Reglamento (UE) 2024/3118 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1408/2013, relativo a la aplicación de los arts. 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis en el sector agrícola.

11. El 23 de febrero se adoptó el Reglamento (UE) 2024/745 del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania; así como la Decisión (PESC) 2024/746 del Consejo por la que se modifica la

Rusia y la elusión de sanciones, y extiende las sanciones, además, a varias entidades chinas que colaboran con Rusia, así como a Biolorrusia.

3. Economía, competitividad y mercado único

3.1. Política Industrial

En 2024 prosigue el esfuerzo normativo para avanzar hacia una economía "más competitiva, sostenible y resiliente", en línea con la Estrategia Industrial Europea de 2021 y el Plan Industrial de 2023 adoptados en el marco del Pacto Verde Europeo. Se adoptan así nuevas normas en el ámbito de la política industrial dirigidas a garantizar, en particular, la seguridad en el abastecimiento de materias primas estratégicas, así como en la consecución de los objetivos de las políticas climática y ambiental de la Unión (algunas de las cuales serán objeto de análisis en el apartado sobre sostenibilidad).

Destaca, en primer lugar, el Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales. Su objeto es asegurar "un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas fundamentales, entre otras vías, mediante el fomento de la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor". A tal fin introduce disposiciones dirigidas a promover el desarrollo de capacidades europeas, la investigación e innovación con el fin de reducir la dependencia de la Unión para el abastecimiento de materias primas críticas para la transición ecológica y digital (como el litio, el cobalto, el níquel, el galio o el boro), así como para los sectores de defensa y espacio (como el titanio o el wolframio). Fija entre otros objetivos el de alcanzar para 2030 un 10% de las necesidades anuales de la UE mediante extracción propia; cubrir el 40% de las necesidades de transformación dentro de la UE; y que el 25% de las materias primas estratégicas provengan del reciclado. También limita a un máximo del 65% el consumo anual de cada materia prima estratégica procedente de un único tercer país.

En segundo lugar, y en conexión con los esfuerzos de la Unión para descarbonizar la economía, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas que aparecen listadas en su art. 4. Este Reglamento afecta al ejercicio de diversas competencias de las CCAA: en primer lugar, tiene entre sus objetivos promover la demanda de tecnologías sostenibles a través de procedimientos de contratación pública, subastas y otras formas de intervención pública (art. 1.2.c), e incluye disposiciones sobre la contribución a la sostenibilidad en los procedimientos de contratación pública (art. 25); contiene también disposiciones que afectan a la planificación,

---

Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. El 24 de abril se adopta, además, la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673.

incluidos los de ordenación del territorio para posibilitar el desarrollo de proyectos de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas (art. 11). Y condiciona la potestad de fomento de las CCAA al prever que los sistemas de ayudas a hogares, empresas y consumidores deban contribuir a mejorar la sostenibilidad y la resiliencia de las tecnologías de cero emisiones netas de la Unión (art. 28).

Por último, y para impulsar el diseño ecológico de productos, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1781, de 13 de junio de 2024, por el que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico, con el objeto de mejorar la circularidad, el rendimiento energético y otros aspectos medioambientales de los productos comercializados en la Unión. Los requisitos de diseño ecológico se establecen para grupos de productos a través de actos delegados, y están dirigidos a, entre otros objetivos, mejorar la durabilidad, reutilización, actualización y reparabilidad de los productos; mejorar la eficiencia energética y de recursos; aumentar los contenidos reciclados; o reducir las huellas de carbono y medioambientales. Con el fin de reforzar la credibilidad del sistema, el Reglamento introduce también un "pasaporte digital del producto" que almacena información que respalda la sostenibilidad del mismo y al que pueden acceder por vía electrónica autoridades, fabricantes y comerciantes, y consumidores.

3.2. Acuerdos comerciales con terceros países

En 2024 la UE suscribió importantes acuerdos comerciales, pero entre todos destaca, por el notable impacto que tendrá en las relaciones comerciales de la UE, el acuerdo alcanzado con Mercosur el 6 de diciembre de 2024, tras más de dos décadas de negociación. Su principal objeto es la eliminación de barreras comerciales entre la Unión y los países del Mercosur, reduciendo o eliminando aranceles y otros obstáculos para facilitar el comercio de bienes y servicios entre ambas regiones. Un acuerdo que ha suscitado recelos entre otros, en el sector agrícola de la UE, y cuyo texto quedó a finales de año pendiente de aprobación por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea. Si finalmente entra en vigor supondrá la creación de un área de libre comercio de más de 770 millones de personas, que representa, como ha puesto de manifiesto el Banco de España, un cuarto del PIB mundial[12].

3.3. Consumo

La UE adopta en 2024 cuatro importantes normas en materia de consumo, con impacto en las competencias tanto del Estado como de las CCAA: actualiza la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos y se aprueban tres nuevas directivas en las que la protección del consumidor confluye con otros objetivos de la Unión como la tutela de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

12. Banco de España, A contracorriente: el acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur (13/03/2025), disponibleenhttps://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/blog/a-contracorriente-el-acuerdo-comercial-union-europea-mercosur.html.

La nueva Directiva (UE) 2024/2853 sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (que sustituye a la Directiva 85/374/CEE y que deberá ser transpuesta a los ordenamientos nacionales para el 9 de diciembre de 2026) aborda por vez primera los desafíos y oportunidades que en materia de responsabilidad plantean los productos digitales y la IA.

Estrechamente vinculado a la política social y la protección de los derechos humanos, el Reglamento (UE) 2024/3015 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre, va a prohibir los productos fabricados con trabajo forzoso. Su ámbito de aplicación abarca tanto los productos fabricados en la UE para el consumo interno y las exportaciones, como los bienes importados, sin dirigirse a empresas o industrias específicas, y abarcando todos los tipos de trabajo forzoso. El Reglamento, que será plenamente aplicable a partir de 2027, establece que corresponde a la Comisión Europea investigar y tomar medidas en los casos de riesgo de trabajo forzoso fuera del territorio de la Unión, mientras que las autoridades nacionales competentes (en el caso de España, a las administraciones autonómicas) deberán investigar y tomar las medidas dispuestas en el Reglamento en caso de que el trabajo forzoso se encuentre dentro de la UE.

Por lo que se refiere a las nuevas directivas en las que la protección del consumidor se configura como un importante instrumento de protección del medio ambiente, estás serán objeto de análisis en el apartado sobre sostenibilidad y economía circular infra.

4. Sostenibilidad, cambio climático y transición energética

Las regiones y las ciudades de la Unión –en España, las CCAA y la Administración Local– son responsables de implementar más del 70% de las políticas de mitigación climática y el 90% de las políticas de adaptación climática, tal y como recuerda el Comité de las Regiones de la UE[13]. Desempeñan, asimismo, un papel clave en el sector energético, mejorando la eficiencia e integrando fuentes de energía renovables, así como en la lucha contra la contaminación y la conservación del medio ambiente[14]. En 2024 la Unión ha proseguido con su programa normativo para integrar en las distintas políticas sectoriales las exigencias de protección del medio ambiente y de lucha y adaptación contra el cambio climático, conforme exigen los arts. 11 y 192 TFUE. En este apartado se destacan algunas de las más relevantes adoptadas con la exclusiva o principal finalidad de avanzar en sostenibilidad y transición energética, y en la consecución de los objetivos climáticos y ambientales del Pacto Verde Europeo.

4.1. Cambio climático

En 2024 la UE adoptó nuevas normas, o medidas de ejecución de las adoptadas en años anteriores, para avanzar en la consecución de sus objetivos climáticos.

13. Secretaría del Comité de las Regiones, *The State of Regions and Cities 2024*, op. cit. pág. 15
14. Ibid.

a) Gestión industrial de carbono:

El 6 de febrero 2024 la Comisión Europea recomendó una reducción neta del 90% de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aquí a 2040 con respecto a los niveles de 1990, a la luz de los últimos informes científicos disponibles y de los compromisos asumidos por la Unión como parte del Acuerdo de París[15]. Para alcanzar este objetivo presentó simultáneamente la Comunicación "Hacia una gestión industrial ambiciosa del carbono en la UE"[16], en la que pone de relieve que las tecnologías de gestión industrial del carbono forman parte de la solución para lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, y que son necesarias para seguir reduciendo y gestionando las emisiones. En este contexto presenta una serie de iniciativas a fin de impulsar el uso de estas tecnologías y de la infraestructura necesaria para crear un mercado único de dióxido de carbono en Europa, en el que destaca el Reglamento (UE) 2024/3012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, por el que se establece un marco de certificación de la Unión para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos. Este Reglamento establece un marco voluntario para la certificación de las absorciones de carbono y las reducciones de emisiones del suelo en la Unión. Su objetivo es, conforme dispone su art. 1, "facilitar y fomentar la implantación de absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos por parte de operadores o grupos de operadores como complemento de las reducciones sostenidas de emisiones en todos los sectores para cumplir los objetivos y metas establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119". El Reglamento establece: a) criterios de calidad para las actividades que tengan lugar en la Unión; b) normas para la verificación y certificación de las absorciones de carbono y de las reducciones de emisiones del suelo generales por las actividades; c) normas para el funcionamiento y reconocimiento por la Comisión de los sistemas de certificación; y d) normas sobre la expedición y uso de las unidades certificadas.

b) Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono:

Para impulsar el buen funcionamiento del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), introducido por el Reglamento (UE) 2023/956, la Comisión aprueba el Reglamento de Ejecución (UE) 2024/3210, de 18 de diciembre de 2024, por el que se establecen normas de desarrollo en lo relativo al registro MAFC. Hay que recordar que el MAFC es el instrumento por el que la UE fija un precio al carbono emitido durante la producción de bienes importados a la UE, con el fin de fomentar una producción industrial más limpia en países no pertenecientes a la UE, garantizando que dicho precio sea equivalente al precio del carbono de la producción nacional, que no se socaven los objetivos climáticos de la UE, ni la competitividad de la industria europea. El Reglamento de Ejecución introduce la disposiciones norma-

15. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, "Asegurar nuestro futuro: el objetivo climático de Europa para 2040 y el camino hacia la neutralidad climática de aquí a 2050 mediante la construcción de una sociedad sostenible, justa y próspera", COM(2024)63final.

16. COM (2024) 62 final, de 6.2.2024.

tivas y técnicas necesarias para el establecimiento de una base de datos electrónica normalizada y segura a escala de la UE que servirá como sistema central para la gestión del sistema.

c) Descarbonización del sistema energético:

La Unión continúa avanzando en la adopción de instrumentos jurídicos para la descarbonización del sistema energético, impulsando las energías renovables, la eficiencia energética, y la descarbonización de fuentes de energía como el hidrógeno y el gas.

El 13 de junio se aprueban dos importantes normas que modifican el mercado eléctrico con el fin de avanzar en sostenibilidad, en resiliencia y la consecución de los objetivos climáticos de la Unión: El Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo va a modificar los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 con el objetivo de mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la UE. Sus disposiciones van a promover una mayor integración de energías renovables en el mercado eléctrico, facilitando su acceso y participación. Introduce, asimismo, medidas para mejorar la flexibilidad del sistema eléctrico y fomentar el almacenamiento de energía, e incorpora disposiciones para proteger a los consumidores, especialmente en situaciones de volatilidad de precios, reforzando los mecanismos de transparencia y eficiencia.

Por su parte, la Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo modifica las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 con el mismo objetivo de mejorar la configuración del mercado de la electricidad de la Unión. Esta Directiva eleva los objetivos de la Unión de uso de energías renovables con el fin de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, e introduce disposiciones para acelerar la descarbonización del sector eléctrico (incluyendo incentivos para tecnologías limpias), fortalecer los derechos de los consumidores, y promover la innovación y la digitalización en el mercado eléctrico.

Por último, con el fin facilitar la descarbonización e integrar en los sistemas energéticos gases renovables y de baja emisión de carbono, y, en particular, el hidrógeno, se refunde y actualizan normas previas: la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno (por la que se modifica la Directiva 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE), y el Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno (que modifica los Reglamentos 1227/2011, 2017/1938, 2019/942 y 2022/869 y la Decisión 2017/684, y deroga el Reglamento 715/2009). Se trata de dos normas complementarias que se centran en la creación de mercados interiores plenamente operativos e integrados para el gas natural y el hidrógeno, al tiempo que incluyen también disposiciones para reforzar los derechos de los consumidores, y proteger, en particular, a los consumidores vulnerables.

d) Ahorro energético:

La nueva Directiva (UE) 2024/1275 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre la eficiencia energética de los edificios, va a introducir también varios avances en este ámbito: establece un ritmo más rápido para la renovación de edificios, especialmente aquellos con peor comportamiento energético, con medidas más estrictas para los edificios existentes; fomenta el uso de fuentes de energía renovable en los edificios incentivando la instalación de sistemas de energía solar, eólica y otras tecnologías limpias; promueve la movilidad sostenible con medidas relativas, por ejemplo, a la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos en edificios nuevos y renovados, así como la rehabilitación energética, con un enfoque especial en hogares vulnerables y afectados por la pobreza energética; y actualiza los requisitos para los certificados de eficiencia energética, con nuevos estándares más exigentes.

4.2. Lucha contra la contaminación: "Contaminación Cero"

Este año presenciamos la aprobación de un amplio elenco de normas que persiguen el deseable –y en principio utópico– objetivo de alcanzar en la Unión una "contaminación cero" en el aire, el agua y el suelo.

a) Aguas destinadas al consumo humano:

La Comisión adoptó en 2024 varios Reglamentos Delegados y Decisiones de Ejecución que desarrollan y aplican la Directiva (UE) 2020/2184 sobre la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Destacan, en particular, el Reglamento Delegado (UE) 2024/370 de la Comisión, de 23 de enero de 2024, que establece los procedimientos de evaluación de la conformidad de los productos que entran en contacto con aguas destinadas al consumo humano; el Reglamento Delegado (UE) 2024/1122 que establece los procedimientos administrativos y técnicos para actualizar las listas positivas europeas de sustancias y componentes autorizados para estar en contacto con el agua potable, y la Decisión Delegada de 11 de marzo de 2024, por la que la Comisión establece la metodología para medir los microplásticos en el agua destinada al consumo humano, y las Directrices técnicas relativas a los métodos de análisis para el control de las sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas (PFAS) en las aguas destinadas al consumo humano (C/2024/4910).

b) Contaminación marina:

La Unión revisó varias directivas con la finalidad de promover un transporte marítimo más limpio y seguro, y reducir la contaminación proveniente de los buques. Se aprueban así, el 18 de noviembre de 2024, la Directiva (UE) 2024/3017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo; la Directiva (UE) 2024/3018 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativa a la contaminación procedente de buques; la Directiva (UE) 2024/3019 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el cumplimiento de las

obligaciones del Estado de abanderamiento; y la Directiva (UE) 2024/3020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto.

c) Calidad del aire:

En materia de calidad del aire se producen también importantes avances normativos: la Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, introduce novedades significativas para proteger la salud de los ciudadanos y el medio ambiente: impone estándares más rigurosos para los contaminantes atmosféricos con el fin de disminuir las repercusiones en la salud y los ecosistemas con el objetivo de alcanzar para 2050 niveles de contaminación que no sean perjudiciales; y refuerza las disposiciones sobre el seguimiento, modelización y planificación de la calidad del aire, así como la transparencia y participación pública.

Por otra parte, y en desarrollo de la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1257 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativo a la homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que respecta a sus emisiones y a la durabilidad de las baterías (Euro 7), cuyo objetivo principal es también reducir la contaminación y mejorar la calidad del aire.

d) Prevención y control integrado de la contaminación:

Se refuerza también el sistema de prevención y control de la contaminación con la Directiva (UE) 2024/1785 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024 (que modifica la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales y la Directiva 1999/31/CE del Consejo relativa al vertido de residuos). La finalidad de la nueva Directiva es minimizar el impacto de la contaminación en la salud de las personas y el medio ambiente mediante la reducción de hasta un 40 % en comparación con los niveles de 2020 de las emisiones contaminantes procedentes de las grandes instalaciones industriales y de las explotaciones porcinas y avícolas, con vistas a avanzar hacia el objetivo de contaminación cero en 2050. Amplia para ello su ámbito de aplicación, incluyendo nuevas actividades antes no cubiertas, y cuya autorización y control compete a las CCAA (minería de metales, fabricación de baterías, vertederos e incineradoras de residuos), y aumenta la cobertura de las explotaciones intensivas porcinas y avícolas (excluida la producción porcina ecológica) para reducir la contaminación por nitrógeno. A todas ellas se va a exigir la utilización de las mejores técnicas disponibles (MTD) sector por sector y que los titulares elaboren y apliquen un sistema de gestión ambiental (SGA). Junto a disposiciones para reforzar los derechos de los ciudadanos y ONGs de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en relación con la actividad de estas instalaciones, destaca la introducción de una importante novedad en el ámbito del Derecho ambiental de la UE: el derecho de las personas a solicitar una indemnización por los daños a su salud causados por la contaminación ilegal de estas instalaciones. Por último, la modificación introduce disposiciones más precisas sobre las sanciones que los Estados miembros deben imponer por vulneración de sus dis-

posiciones, y que alcanzan a multas de al menos el 3 % del volumen de negocios anual de la persona jurídica en la UE, así como medidas accesorias como la suspensión de la explotación de instalaciones no conformes (art. 79 modificado).

La transparencia y acceso público a los datos ambientales relacionados con las emisiones contaminantes también se refuerza y facilita notablemente con el nuevo Reglamento (UE) 2024/1244 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre la notificación de datos medioambientales procedentes de instalaciones industriales, por el que se crea un Portal de Emisiones Industriales.

e) Sustancias químicas y protección de la salud:

Se aprueban nuevas normas para adelantar la prohibición de ciertas sustancias químicas peligrosas cuyo uso puede tener efectos especialmente nocivos en la salud y para el medio ambiente, con las que la UE quiere proteger a ciudadanos, los trabajadores, los consumidores y al medio ambiente frente a estos productos mediante, prohibiciones, limitaciones de uso, y una mejor comunicación de los riesgos que implican: (i) el Reglamento (UE) 2024/1849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre el mercurio, en lo que respecta a la amalgama dental y otros productos con mercurio añadido sujetos a restricciones de exportación, importación y fabricación. Este Reglamento prohíbe, en aras de la salud de los ciudadanos, el uso de amalgama dental de mercurio en los tratamientos dentales en la Unión a partir del 1 de enero de 2025 (en la normativa anterior solo se prohibía su uso en menores, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia); si bien prevé que se podrá usar excepcionalmente "cuando el profesional dental lo considere estrictamente necesario debido a las necesidades médicas específicas del paciente" (art. 10), así como la posibilidad de una moratoria excepcional para el uso, la fabricación y la importación de amalgama dental, limitada hasta el 30 de junio de 2026, para aquellos Estados miembros que necesiten más tiempo para adaptar sus sistemas sanitarios nacionales; (ii) la Comisión ha adoptado también medidas para proteger la salud humana y el medio ambiente mediante la restricción del uso de ácido undecafluorohexanoico (PFHxA) y sustancias relacionadas con el PFHxA, las cuales son muy persistentes y suponen un grave riesgo para la salud humana y el medio ambiente: el Reglamento (UE) 2024/2462 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2024, prohíbe la venta y el uso del PFHxA en los productos en los que el riesgo no está adecuadamente controlado, se dispone de alternativas y los costes socioeconómicos serán limitados (textiles, cuero y pieles en prendas de vestir, envases de alimentos, cosméticos, o espumas contra incendios).

4.3. Economía circular

Como ya anticipamos en el apartado sobre política de protección de los consumidores en la UE, en 2024 han visto la luz dos importantes directivas en las que la protección de los consumidores se configura como un importante instrumento para avanzar hacia una economía circular y más sostenible. Ello sin olvidar las normas adoptadas en el ámbito del apolítica industrial de la Unión a las que ya hemos hecho referencia en el apartado dedicado a dicha política.

En la ejecución de estas normas hay que tener presente que las CCAA juegan un papel crucial en el impulso de una economía circular en Europa, y la ejecución de estas normas de la Unión dependen, en gran medida, del ejercicio de competencias autonómicas y locales en materia de protección del consumidor y medio ambiente.

Destaca, en primer lugar, la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, sobre empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica con el objetivo de fomentar el consumo sostenible, posibilitando que los ciudadanos consumidores tomen decisiones de compra informadas que contribuyan a patrones de consumo más sostenibles. Para ello establece disposiciones dirigidas a combatir prácticas comerciales engañosas, así como la obsolescencia programada. Se exigirá a los comerciantes que proporcionen información clara y fiable sobre las características ambientales y sociales de los productos, y que las afirmaciones medioambientales sean veraces, comprensibles y fiables. Refuerza el acceso a la justicia de los consumidores y asociaciones de consumidores para actuar contra prácticas de "eco-postureo" e incluye disposiciones que exigen a los Estados que introduzcan disposiciones sancionadoras suficientemente disuasorias de los incumplimientos, proporcionadas y efectivas.

En una dirección similar, la Directiva (UE) 2024/1799 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, establece normas comunes para promover la reparación de bienes rotos o defectuoso. Su objetivo es facilitar que los consumidores decidan reparar un producto en lugar de sustituirlo, y aumentar la accesibilidad, la transparencia y el atractivo de los servicios de reparación. La Directiva incluye disposiciones que, a través de las medidas nacionales de transposición, obligarán a que los fabricantes reparen los productos cuando sea técnicamente posible: introduce un formulario de reparación que proporciona a los consumidores información clara sobre el proceso de reparación, incluyendo plazos y precios; crea, asimismo, una plataforma telemática europea para que los consumidores puedan buscar fácilmente servicios de reparación, y, para los casos en que los consumidores decidan reparar, prevé que la garantía legal se amplíe en 12 meses.

4.4. Biodiversidad

El 24 de junio se adopta una de las normas más importantes de las últimas décadas para detener la hasta ahora acelerada e inexorable pérdida de biodiversidad: el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, publicado el 24 de junio de 2024, de Restauración de la Naturaleza. Este Reglamento, que se adopta en ejecución de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 adoptada en el marco del Pacto Verde Europeo, tiene por objeto restaurar los ecosistemas, los hábitats y las especies en todas las zonas terrestres y marítimas de la UE con el fin de promover la recuperación a largo plazo y sostenida de una naturaleza biodiversa, y contribuir a los objetivos de la UE en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo.

La aplicación de este Reglamento va a plantear enormes retos a los Estados, sus regiones y sus ciudades: hay que tener en cuenta que se parte de un diagnóstico según

el cual el 81% de los hábitats de la UE se encuentran en mal Estado, y que el Reglamento establece ambiciosísimos objetivos de restauración vinculantes: al menos el 20% de las zonas terrestres y marítimas para 2030 y todos los ecosistemas degradados para 2050. También precisa medidas específicas para la restauración de diversos ecosistemas, incluyendo hábitats terrestres, marinos, de agua dulce, urbanos, agrícolas y forestales, con objetivos cuantificados y acotados en el tiempo. A lo que se une, además, el compromiso de plantar al menos 3.000 millones de árboles adicionales en la UE para 2030. Los Estados miembros deberán elaborar y presentar a la Comisión, a mediados de 2026, planes nacionales de restauración basados en la mejor información científica disponible, con implicación de todos los niveles de gobernanza en cada Estado, y una efectiva participación pública. Un plan que debe integrarse adecuadamente, para generar sinergias, con medidas adoptadas en el marco de otras Directivas, como la Directiva Hábitats y la conservación de la Red Natura 2000, o, en materia de protección de hábitats acuáticos, con los planes hidrológicos o con las estrategias marinas, así como con programas de control de contaminación.

El Reglamento tendrá un fuerte impacto en las CCAA que deberán alinear sus competencias en materias tales como las de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, gestión forestal, agricultura o pesca, hacia la consecución de los objetivos de este ambicioso Reglamento. Su ejecución requerirá, por otra parte, de una estrecha colaboración entre diferentes niveles de gobierno, estatal, autonómico, local, así como con los distintos actores socioeconómicos relevantes para avanzar en los objetivos de restauración fijados por la Unión.

4.5. Protección del medio ambiente a través del Derecho penal

La Unión va a reforzar la protección del medio ambiente a través del Derecho Penal mediante la Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, que deroga y sustituye a las primeras directivas adoptadas en este ámbito: las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE). Su objeto es establecer "normas mínimas relativas a la definición de los delitos y las sanciones para proteger con mayor eficacia el medio ambiente, así como a medidas para prevenir y combatir la delincuencia medioambiental y hacer cumplir el Derecho medioambiental de la Unión de manera efectiva" (art. 1). Aborda así lo que tradicionalmente ha sido considerado como el talón de Aquiles del Derecho ambiental: el importante déficit en su cumplimiento.

La nueva Directiva amplia la lista de conductas que pueden ser consideradas delitos ambientales con respecto a las directivas anteriores (se incluye, por ejemplo, la ejecución de determinados proyectos peligrosos sin autorización; la gestión, transporte, recuperación o eliminación de residuos peligrosos o no peligrosos susceptibles de causar daños graves al medio ambiente o a la salud humana; o la extracción ilegal de aguas superficiales o subterráneas). Introduce también disposiciones mucho más precisas sobre las sanciones que tienen que incorporar los Estados miembros en su Derecho Penal y que, en el caso de las personas físicas, incluyen la pena de prisión. Y

también va a exigir a los Estados miembros que garanticen que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables por los delitos ambientales.

4.6. La integración de los criterios Ambientales, Sociales y de Gobernanza (ASG) en las empresas

Durante 2024 continúa la ola normativa para integrar criterios ambientales, sociales y de gobernanza en la actividad de las empresas (ASG). No obstante, a finales de año la nueva Comisión Europea comienza un proceso de reflexión y revisión, impulsado tanto por las críticas y debates que han rodeado a algunas de estas normas en el sector empresarial[17], como por un contexto global más reticente a las normas ASG, así como las nuevas orientaciones políticas asumidas por la Comisión a finales de año de impulsar una Unión "más rápida, sencilla y unida"[18]. Un proceso que dará lugar, apenas unos meses tras su adopción, a una moratoria y relajación en la aplicación de algunas de estas disposiciones.

a) Diligencia debida

Particularmente innovadora (y exigente) va a ser la Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento y Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Tal y como dispone su art. 1, va a establecer normas sobre: (a) las obligaciones que incumben a las empresas en relación con los efectos adversos, reales y potenciales, para los derechos humanos y el medio ambiente de sus propias operaciones, de las operaciones de sus filiales y de las operaciones efectuadas por sus socios comerciales en las cadenas de actividades de dichas empresas; (b) la responsabilidad que se deriva del incumplimiento de las obligaciones establecidas a tales efectos; (c) la obligación de las empresas de adoptar y llevar a efecto un plan de transición para la mitigación del cambio climático que tenga por objeto garantizar, poniendo todos los medios para ello, la compatibilidad del modelo de negocio y de la estrategia de la empresa con la transición a una economía sostenible y con la limitación del calentamiento global a 1,5 °C en consonancia con el Acuerdo de París.

La Directiva, en su versión original, va a prever su aplicación (de forma escalonada entre los años 2027 y 2029) a las grandes empresas con más de 1000 empleados y un volumen de negocios neto mundial superior a 450 millones de euros. También se aplica a empresas con sede social fuera de la UE que generen un volumen de negocios neto superior a 450 millones.

A través de las normas nacionales de transposición, se va a exigir a estas empresas que implementen medidas de diligencia debida para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de los impactos negativos sobre los derechos humanos y el medio ambiente en sus operaciones y cadenas de suministro. Deben, asimismo, publicar informes detallados sobre sus prácticas de diligencia debida y los resultados obtenido. La Di-

17. Vid., por ej., https://www.bnnbloomberg.ca/investing/commodities/2024/09/09/worlds-most-stringent-esg-rules-draw-backlash-from-eu-business/,

18. Ursula von der Leyen, *La decisión de Europa, op.cit.*

rectiva requiere a los Estados miembros que prevean sanciones "disuasorias, proporcionadas y eficaces" en caso de incumplimiento de dichas obligaciones, precisando que deben incluir sanciones pecuniarias y una declaración pública en la que figure la empresa responsable y la naturaleza de la infracción en caso de que la empresa no cumpla en el plazo aplicable la decisión por la que se le impone una sanción pecuniaria. Además, las sanciones pecuniarias deben ser proporcionales al volumen de negocios neto mundial de la empresa, y el límite máximo de las sanciones pecuniarias no será inferior al 5 % de dicho volumen de negocios (art. 27). Las decisiones de las autoridades de control que impongan sanciones a una empresa por incumplimiento de las disposiciones del Derecho nacional que transpongan la presente Directiva deben, además, publicarse, enviarse a la Red Europea de Autoridades de Control y permanecer a disposición del público durante al menos tres años.

La fecha límite de transposición por los Estados miembros prevista originalmente en la Directiva era el 26 de julio de 2026. Sin embargo, en 2025, apenas unos meses después de su aprobación, la Comisión comenzó a tramitar su modificación en el marco del llamado "paquete ómnibus" con el objeto de reducir su ámbito de aplicación, y simplificar y flexibilizar las obligaciones que impone a las empresas. Una modificación antes incluso de que se acercase la fecha límite de transposición a los Estados miembros, que no deja de sorprender y transmitir una impresión de falta de consistencia y reflexión en el proceso de toma de decisiones de la Unión.

b) Finanzas sostenibles

El Reglamento (UE) 2024/3005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2024, relativo a la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG), introduce "un régimen normativo común para mejorar la integridad, la transparencia, la comparabilidad cuando sea posible, la responsabilidad, la fiabilidad, la buena gobernanza y la independencia de las actividades de calificación ASG"; ello con el objetivo de "contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, al tiempo que se logra un elevado nivel de protección de los consumidores y los inversores y se evita la ecoimpostura y otros tipos de desinformación, como el blanqueo social, mediante la introducción de requisitos de transparencia relacionados con las calificaciones ASG y normas sobre la organización y la conducta de los proveedores de calificaciones ASG" (art. 1).

c) ASG y consumo

Por último, dentro de las normas ASG del año 2024 hay que incluir también las importantes directivas sobre empoderamiento y protección de los consumidores, a las que ya hemos hecho referencia en el apartado sobre "Economía circular" (supra).

5. Agricultura y pesca

En 2024 las principales normas adoptadas en el ámbito de la Política Agrícola Común están dirigidas, asimismo, a integrar en las mismas exigencias medio ambientales y de sostenibilidad.

En primer lugar, se adopta el Reglamento (UE) 2024/1468 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116 en lo que respecta a las normas en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales, los regímenes en favor del clima, el medio ambiente y el bienestar animal. Este Reglamento introduce normas más estrictas para la protección del medio ambiente y en pro de la sostenibilidad, al tiempo que introduce incentivos para que los agricultores adopten medidas de lucha contra el cambio climático y para el bienestar animal; también introduce nuevas disposiciones para flexibilizar y modificar los planes estratégicos de la PAC, y establece medidas para reducir la carga administrativa sobre los agricultores y facilitar el cumplimiento de las normas. Medidas estas últimas fruto, sin duda, de las multitudinarias movilizaciones en contra de la burocracia y exigencias de Bruselas en este ámbito que presenciamos durante el 2023.

Por otra parte, el Reglamento (UE) 2024/1143 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a las indicaciones geográficas para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas tiene por objeto mejorar la protección y promoción de las indicaciones geográficas, al tiempo que refuerza los criterios de sostenibilidad, en línea con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la estrategia "de la granja a la mesa". A tal fin va a introducir criterios específicos para que los productos agrícolas y alimentarios cumplan con altos estándares medioambientales. Promueve también la economía circular en la producción agrícola, incentivando prácticas que reduzcan el desperdicio y mejoren la eficiencia en el uso de recursos.

En materia de pesca hay que destacar que a finales de año, el 11 de diciembre, el Consejo de la UE alcanzó un acuerdo sobre las posibilidades de pesca para 2025 en el Mediterráneo y el mar Negro. Un acuerdo que tiene por objeto garantizar la conservación y la explotación sostenible de las poblaciones demersales en el Mediterráneo occidental, y que implica seguir reduciendo la pesca de los arrastreros para combatir el problema actual de la mortalidad de especies por pesca. Para apoyar la transición del sector hacia prácticas más sostenibles, se ha establecido un mecanismo de compensación ampliado, pero la ejecución en el futuro del acuerdo tendrá un fuerte impacto en la flota española del Mediterráneo, ya que se reducirá el esfuerzo pesquero de los arrastreros en un 66% en aguas españolas y francesas del Mediterráneo occidental, lo que podría comprometer la rentabilidad de los pequeños pesqueros de la zona y sus operaciones.

6. La Europa digital

Europa se debate entre la necesidad de promover la innovación y competitividad en la evolución de la era digital, por una parte, y garantizar que la sociedad se beneficie de estos avances en un entorno seguro, justo y respetuoso con los derechos fundamentales, por otra. Un desafío que alcanza con igual intensidad a todos poderes públicos del Estado, de las CCAA y de los entes locales. Tal y como pone de relieve el Informe de las Regiones 2024, la fusión de la industria y los datos se considera la "cuarta revolución industrial", y para "seguir siendo competitivas y gestionar «fábri-

cas de la Industria 4.0», las regiones y ciudades necesitan conexiones a plataformas digitales, centros de datos y redes 5G, y deben promover la innovación de las startups de IA, impulsar la ciberseguridad para proteger la innovación y el funcionamiento de los servicios".[19]

6.1. El Reglamento de inteligencia artificial

El 23 de junio se aprueba el largamente esperado Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen normas armonizadas en materia de IA. Como es sabido, la denominada por las propias instituciones de la Unión como "Ley de Inteligencia Artificial", es la primera regulación a nivel mundial en esta materia. Con 113 artículos y 13 anexos, tiene por objeto "mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una 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, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA en la Unión así como prestar apoyo a la innovación".

Se trata de una norma enormemente compleja y ambiciosa que afirma basarse en un enfoque de riesgos "para evitar la sobrerregulación y respetar el principio de proporcionalidad". Así, el considerando (26) afirma que el enfoque basado en el riesgo que sigue "debe adaptar el tipo y el contenido de dichas normas a la intensidad y el alcance de los riesgos que los sistemas de IA pueden generar. Por lo tanto, es necesario prohibir ciertas prácticas inaceptables de IA, establecer requisitos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los operadores relevantes, y establecer obligaciones de transparencia para ciertos sistemas de IA." El art. 3.2 del Reglamento define el riesgo como "la combinación de la probabilidad de ocurrencia de un daño y la gravedad de ese daño", y sus disposiciones distinguen cuatro categorías de riesgo (inaceptable, alto, limitado y mínimo), y se definen requisitos regulatorios para cada una de estas categorías. Todo ello con el fin de lograr el equilibrio entre la innovación y los beneficios de los sistemas de IA por un lado, y la protección de valores fundamentales como la seguridad, la salud y los derechos fundamentales, por otro.

Sus disposiciones tendrán importantes repercusiones jurídicas en las CCAA. En primer lugar, en el uso de IA en políticas y servicios públicos en el ámbito de competencia de las CCAA (como la sanidad, el transporte o la coordinación de políticas de gestión de residuos), que deberá cumplir con los estándares establecidos por el reglamento. Las CCAA tendrán que garantizar que los sistemas de IA que vayan a utilizarse en su seno, especialmente aquellos clasificados como de alto riesgo, cumplan con los requisitos del Reglamento lo que podría implicar la creación de nuevos órganos o agencias, o la adaptación de los mecanismos para regular y supervisar estos sistemas. Además, la exigencia de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos podría implicar la revisión y modificación de políticas y procedimientos actuales.

19. Secretaría del Comité de las Regiones, *The State of Regions and Cities 2024*, op. cit. pág. 19.

El Reglamento, que entró en vigor el 1 de agosto de 2024, será aplicable con carácter general a partir del 2 de agosto de 2026, si bien se establece un calendario escalonado para la aplicación de algunas de sus disposiciones, las de los sistemas de alto riesgo, que tendrán plena aplicación en agosto de 2027.

Poco después, el 5 de septiembre de 2024, la UE firmó el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, que va a ser también el primer instrumento internacional para la regulación de la IA, y cuyas disposiciones tienen por objeto, en línea con el Reglamento de la Unión, "garantizar que las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de IA sean plenamente compatibles con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho" (art. 1).

6.2. Conectividad, infraestructuras y seguridad digital

Con el objetivo de facilitar e incentivar la implantación de redes de muy alta capacidad, fomentando el uso compartido de las infraestructuras físicas existentes y favoreciendo un despliegue más eficiente de otras nuevas con mayor rapidez y a un menor coste, se adopta el 29 de abril el Reglamento (UE) 2024/1309 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de gigabit.

Simultáneamente la Comisión adoptó una Recomendación sobre el fomento normativo de la conectividad gigabit, con el objeto de mejorar las condiciones normativas necesarias para promover la conectividad, el acceso y la adopción de redes de muy alta capacidad, así como una competencia efectiva, contribuir al desarrollo del mercado interior de redes y servicios de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, así como aumentar la seguridad jurídica y la previsibilidad de la reglamentación con vistas a las perspectivas de inversiones en estas redes.

Por lo que se refiere a la protección de los datos y la seguridad de las comunicaciones sensibles, la Comisión ha emitido nuevas recomendaciones para los Estados miembros:

– El 26 de febrero adoptó una Recomendación sobre la seguridad y la resiliencia de las infraestructuras de cable submarino, que propone un conjunto de acciones a escala nacional y de la UE dirigidas a evaluar periódicamente y mejorar la seguridad y resistencia de las infraestructuras de cable submarino esenciales para las telecomunicaciones en la UE, y a apoyar el despliegue o la mejora significativa del cable submarino a través de proyectos de cable de interés europeo (CPEI).

– El 11 de abril adoptó la "Recomendación sobre una hoja de ruta para llevar a cabo de manera coordinada la transición hacia una criptografía postcuántica", con la finalidad de proteger las infraestructuras y los servicios digitales esenciales para las administraciones públicas y otras infraestructuras críticas de la Unión, en previsión de que la próxima generación de ordenadores cuánticos podrían romper los sistemas de cifrado actuales.

6.3. Derecho de sociedades en la era digital

A finales de año se adopta la Directiva (UE) 2025/25 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, por la que se modifica las Directivas 2009/102/CE y (UE) 2017/1132 para mejorar y ampliar el uso de herramientas y procesos digitales en el ámbito del Derecho de sociedades. Sus disposiciones tienen por finalidad aumentar la confianza y la transparencia en el entorno empresarial y facilitar las operaciones y actividades de las sociedades en el mercado interior a través de medios digitales. Introduce disposiciones dirigidas a facilitar la constitución y registro de sociedades de capital y sucursales transfronterizas en línea, al tiempo que se mejora el sistema de interconexión de registros mercantiles entre los Estados miembros, aumentando la seguridad jurídica y la transparencia; y garantizando que las sociedades, autoridades y otras partes interesadas tengan acceso a información societaria fiable sin trámites gravosos en todo el mercado único.

6.4. Movilidad digital

La Unión ha adoptado también un nuevo paquete de reglamentos en dos áreas emergentes de la aviación, las pequeñas aeronaves comerciales que pueden despegar y aterrizar verticalmente (VTOL o "aerotaxis") y los drones no tripulados, con el objetivo de unificar y simplificar las normas en todos los Estados miembros, mejorando la supervisión y la seguridad operativa. Dichos reglamentos introducen nuevos requisitos y procedimientos de certificación de aeronavegabilidad en la UE para los VTOL y drones, abordando tanto la seguridad física como los riesgos digitales. También incluyen normas sobre la licencia para pilotos de los aerotaxis, la integración en el espacio aéreo (trayectorias de vuelo, despegue y aterrizaje, etc.), y los servicios médicos de emergencia y operaciones de rescate[20].

20. Reglamento Delegado (UE) 2024/1107 de la Comisión, de 13 de marzo de 2024, por el que se completa el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de normas detalladas sobre el mantenimiento de la aeronavegabilidad de los sistemas de aeronaves no tripuladas certificadas y sus componentes, y sobre la aprobación de las organizaciones y el personal que participan en estas tareas; Reglamento Delegado (UE) 2024/1108 de la Comisión, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) 748/2012 en lo que respecta a la aeronavegabilidad inicial de los sistemas de aeronaves no tripuladas sujetos a certificación y el Reglamento Delegado (UE) 2019/945 en lo que respecta a los sistemas de aeronaves no tripuladas y a los operadores de terceros países de sistemas de aeronaves no tripuladas; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1109 de la Comisión, de 10 de abril de 2024, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos y procedimientos administrativos de la autoridad competente para la certificación, la supervisión y el control del mantenimiento de la aeronavegabilidad de los sistemas de aeronaves no tripuladas certificadas, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/203; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1110 de la Comisión, de 10 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) 748/2012 en lo que respecta a la aeronavegabilidad inicial de los sistemas de aeronaves no tripuladas sujetos a certificación, y el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/947 en lo que respecta a las normas y procedimientos para la explotación de aeronaves no tripuladas; y Reglamento de Ejecución (UE) 2024/1111 de la Comisión, de 10 de abril de 2024, por el que se modifican el Reglamento (UE) 1178/2011, el Reglamento de Ejecución (UE) 923/2012, el Reglamento (UE) 965/2012 y el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/373 en lo que respecta al establecimiento de requisitos para la operación de aeronaves tripuladas con capacidad vertical de despegue y aterrizaje.

6.5. Transparencia y segmentación de la publicidad política

Como respuesta a los riesgos de manipulación de la información y la injerencia extranjera en las elecciones, junto con el tratamiento de datos personales con fines de publicidad política, se adopta el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. Sus objetivos son: "a) contribuir al buen funcionamiento del mercado interior de los servicios de publicidad política y los servicios conexos"; y "b) proteger los derechos y libertades fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en particular el derecho a la privacidad y la protección de los datos personales" (art. 1.2). A tales efectos establece: "a) normas armonizadas, incluidas las obligaciones de transparencia y de diligencia debida conexas, para la prestación de servicios de publicidad política y servicios conexos y, en su caso, para los patrocinadores, sobre la recogida, conservación, revelación y publicación de información relacionada con la prestación de dichos servicios en el mercado interior"; b) normas armonizadas sobre el uso de técnicas de segmentación y técnicas de entrega de anuncios que impliquen el tratamiento de datos personales en el contexto de la prestación de servicios de publicidad política en línea; c) normas sobre la supervisión y ejecución del presente Reglamento, también por lo que respecta a la cooperación y coordinación entre las autoridades competentes" (art. 1.1).

6.6. Ciberseguridad

La Unión da un nuevo paso en ciberseguridad con la adopción del denominado Reglamento de Ciberresiliencia[21], que tiene por objeto "fijar condiciones límite que permitan el desarrollo de productos con elementos digitales seguros, garantizando que los productos consistentes en equipos y programas informáticos se introduzcan en el mercado con menos vulnerabilidades y que los fabricantes se tomen en serio la seguridad a lo largo de todo el ciclo de vida de un producto", así como "crear condiciones que permitan a los usuarios tener en cuenta la ciberseguridad a la hora de elegir y utilizar productos con elementos digitales" (Considerando 2). El Reglamento establece "a) normas para la comercialización de productos con elementos digitales a fin de garantizar la ciberseguridad de dichos productos; b) requisitos esenciales de ciberseguridad para el diseño, el desarrollo y la fabricación de productos con elementos digitales, así como obligaciones de los operadores económicos en relación con dichos productos en lo que respecta a la ciberseguridad; c) requisitos esenciales de ciberseguridad para los procesos de gestión de las vulnerabilidades establecidos por los fabricantes a fin de garantizar la ciberseguridad de los productos con elementos digitales durante el tiempo en que se prevea que los productos vayan a utilizarse, así como obligaciones de los operadores económicos en relación con dichos procesos; d) normas relativas a la vigilancia del mercado, incluida la supervisión, y a la aplicación de los requisitos y las normas a que se refiere el presente artículo" (art. 1).

21. Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024 relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales.

6.7. Marco Europeo de Identidad Digital

Por último, cabe destacar la aprobación del Reglamento relativo al establecimiento del marco europeo de identidad digital[22], que impone a los Estados miembros la obligación de proporcionar carteras de identidad digital de la UE a los ciudadanos en un plazo de veinticuatro meses a partir de la adopción de los actos de ejecución del mismo. Los principales actos de ejecución fueron adoptados el 28 de noviembre de 2024 para precisar las normas relativas a las funcionalidades básicas y la certificación de las carteras de identificación electrónica[23].

7. La Europa social y de los derechos

En 2024 la Unión ha proseguido sus esfuerzos por mejorar el nivel de protección de trabajadores y consumidores. En este ámbito destaca, en particular, la adopción de la primera directiva adoptada por la UE para luchar contra la violencia de género, la forma más extrema de desigualdad y discriminación que sufren las mujeres, así como las nuevas normas dirigidas a hacer efectivo el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

7.1. Derechos de los trabajadores en la sociedad digital

La Unión va a dar un paso importante en la protección de los derechos de los trabajadores en la sociedad digital con la Directiva (UE) 2024/2831 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas. La Directiva establece normas para facilitar la determinación de la situación laboral correcta de las personas que realizan trabajo en plataformas; para garantizar la supervisión humana de los algoritmos que afectan a las condiciones de trabajo en las plataformas, para mejorar la transparencia en relación con el trabajo en plataformas, y se establecen los derechos mínimos aplicables a todas las personas que realizan trabajo en plataformas en la Unión, así como para reforzar los derechos de los trabajadores en cuanto al uso de sus datos personales y la toma de decisiones automatizadas (art. 1).

7.2. Derechos de las personas con discapacidad

Para avanzar en la igualdad de derechos y oportunidades de las personas con discapacidad se adoptan dos nuevas Directivas cuyo objetivo específico es facilitar el desplazamiento en la UE de estas personas: a) la Directiva (UE) 2024/2841 del Par-

22. Reglamento (UE) 2024/1183 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital.

23. Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2979 de la Comisión sobre la integridad y las funcionalidades básicas de las carteras europeas de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2982 de la Comisión sobre los protocolos y las interfaces que admitirá el marco europeo de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2977 de la Comisión sobre los datos de identificación de la persona y las declaraciones electrónicas de atributos expedidos a carteras europeas de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2981 de la Comisión sobre la certificación de las carteras europeas de identidad digital; Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2980 de la Comisión, sobre las notificaciones a la Comisión relativas al ecosistema de la cartera europea de identidad digital.

lamento Europeo y del Consejo, adoptada el 23 de octubre de 2024, que establece la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento para personas con discapacidad, tiene como objetivo garantizar la igualdad de acceso a condiciones especiales o trato preferente para personas con discapacidad en toda la UE; b) y la Directiva (UE) 2024/2842 amplía la Tarjeta Europea de Discapacidad y la Tarjeta Europea de Estacionamiento a los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro de la UE.

7.3. Lucha contra la violencia que sufren las mujeres

Pero la novedad más relevante se produce en relación con la protección de los derechos fundamentales de las mujeres: la largamente esperada Directiva (UE) 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, que va a reforzar un aspecto esencial de la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y niñas. La Directiva dispone que los Estados miembros tipifiquen como delitos prácticas como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y diversas formas de ciberviolencia, incluyendo la difusión no consentida de imágenes íntimas. Además de establecer unos umbrales mínimos en cuanto a la sanciones (con penas de prisión de uno a cinco años), la Directiva introduce circunstancias agravantes para delitos cometidos contra menores, cónyuges, periodistas o defensores de derechos humanos. También garantiza asistencia y protección reforzada para las víctimas, facilitando la denuncia digital y asegurando que los menores reciban apoyo especializado. Por otra parte, para evitar la revictimización, se limita el uso de pruebas sobre la conducta sexual pasada de la víctima en procesos penales. Asimismo, la Directiva impulsa campañas de concienciación y enfatiza el papel fundamental del consentimiento en las relaciones.

7.4. El refuerzo de los organismos de igualdad en los Estados miembros

En 2024 la Unión adopta dos directivas con un importante impacto en los organismos de igualdad nacionales: la Directiva (UE) 2024/1499 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas; y la Directiva (UE) 2024/1500 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación. Estas directivas refuerzan la independencia (incluida la suficiencia financiera) de organismos como los "institutos de la mujer" u otros organismos de igualdad estatales y autonómicos, al tiempo que precisan nuevas competencias que tendrán que asumir en la lucha contra la discriminación por diversos motivos (edad, religión, orientación sexual, discapacidad...), y les dota de potestad de investigación y de resolución de conflictos en su ámbito material de actuación. El plazo para la transposición de esta Directiva expira el 19 de junio de 2026.

7.5. Lucha contra la trata de personas

La Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas para tipificar nuevas

formas de explotación, como la gestación subrogada bajo coacción, el matrimonio forzado y la adopción ilegal. Estable, asimismo, la obligación de que los Estados miembros establezcan sanciones mínimas más severas (entre 5 y 10 años de prisión para quienes participen en estas prácticas), y se refuerzan los mecanismos de apoyo y asistencia para quienes han sido víctima de este tipo de explotación.

7.6. Pacto sobre Migración y Asilo

Fruto del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, la Unión ha adoptado nuevos actos en esta materia, entre los que destaca, en primer lugar, el Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración (deroga el antiguo Reglamento 604/2013) se adopta con la finalidad de aclarar los criterios para determinar en cada caso qué Estado miembro es responsable de tramitar las solicitudes de asilo y establecer un sistema de solidaridad obligatorio para los Estados miembros que se enfrentan a presión migratoria. Introduce así para los migrantes la obligación de solicitar protección en el Estado miembro de primera entrada y de permanecer allí hasta que se determine qué Estado miembro es responsable, y refuerza los criterios familiares en la tramitación. Establece, asimismo, un mecanismo para determinar qué estados miembros están sometidos a presión migratoria (o están en riesgo de sufrirla), sobre cuya base el Consejo adoptará antes del fin del año un acto de ejecución estableciendo el contingente de solidaridad, que incluirá los compromisos específicos que cada Estado miembro haya asumido para cada tipo de contribución solidaria. Un mecanismo que necesariamente debe tener un reflejo claro y justo de reparto de los migrantes que deberán ser acogidos, dentro del territorio nacional, entre las distintas CCAA.

Especialmente relevante en este ámbito es, asimismo, el Reglamento (UE) 2024/1350 por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión, tiene por objeto crear un enfoque común de la UE para el reasentamiento y la admisión humanitaria. Regula un procedimiento común que reduce las diferencias existentes entre las prácticas nacionales, en aras de una mayor eficiencia, y que incluye normas sobre los criterios de admisibilidad, los motivos de denegación de la admisión, el requisito de consentimiento, y las normas relativas a la concesión de protección internacional o un estatuto humanitario en virtud del Derecho nacional. Prevé también la adopción de un Plan de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la UE, a propuesta de la Comisión europea, y que se adoptará mediante un acto de ejecución del Consejo UE.

7.7. Libertad de medios

Para terminar este informe, y en tanto son normas cuya aplicación deben ser garantizadas por todas las administraciones de los Estados miembros, destacaremos los nuevos actos normativos de la Unión dirigidos a garantizar la libertad de información. En primer lugar, y con la finalidad de proteger la independencia editorial, la transparencia y el pluralismo de los medios de comunicación en toda la Unión se adopta el 11 de abril el Reglamento (UE) 2024/1083, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior,

conocido como Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación. Incluye, entre otras, disposiciones para frente al uso de programas espía, para aumentar la transparencia en cuanto a la propiedad de los medios de comunicación, protegerlos de la eliminación injustificada de contenidos en línea por parte de plataformas en línea de muy gran tamaño, y garantizar la transparencia de la publicidad estatal para los prestadores de servicios de comunicación y las plataformas en línea. De forma complementaria, y el objetivo de proteger a periodistas y defensores de los derechos humanos de las demandas abusivas destinadas a silenciarlos, se adopta la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»). Incluye disposiciones que prevén la posibilidad de solicitar al órgano jurisdiccional que desestime una demanda manifiestamente infundada en la fase más temprana posible si se estima que son abusivas, así como que se condene en costas a quien incurra en estas prácticas.

Eduard Roig Molés
Universitat de Barcelona

1. Introducción

El *Informe* correspondiente a 2023 terminaba señalando que 2024 debía confirmar o desmentir si los resultados electorales de 2023 daban inicio a una nueva dinámica política en el Senado, centrada en la confrontación política entre ambas cámaras. La actividad de Congreso y Senado en 2024 no deja lugar a dudas y confirma plenamente ese nuevo marco político. Lo hace además en una intensidad muy superior a la de legislaturas anteriores en las que ya existió una contraposición de mayorías entre Congreso y Senado, lo que se pone de manifiesto si se observan algunos datos referidos a actuaciones de ambas Cámaras: la frecuencia e intensidad de las modificaciones aprobadas por el Senado y los vetos interpuestos respecto de los textos legislativos recibidos del Congreso, la aprobación por primera vez en nuestra historia de reformas que reducen el peso del Senado en relación con determinadas facultades en materia presupuestaria, el novedoso y reiterado recurso de ambas cámaras (y del gobierno) a los conflictos entre órganos constitucionales ante el TC, o el agrio debate sobre el valor y efectos de las decisiones de cada Cámara sobre inadmisión de iniciativas por razón de palmaria inconstitucionalidad o sobre la misma existencia y regularidad de un veto del Senado en la aprobación de la Ley Orgánica por la que se modifica la LO 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la UE, para su adecuación a la normativa de la UE sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales.

A todos estos aspectos se atiende en las páginas siguientes, con la finalidad de examinar su vinculación en primer lugar con el modelo autonómico, pues buena parte de los objetos de las actuaciones del Senado, y de los enfrentamientos con el Congreso, tienen relevancia territorial; y, en segundo lugar, con el carácter de cámara de representación territorial del Senado en su específica comprensión como representación de las instituciones autonómicas, centrada en la actuación de la Comisión General de las CCAA.

La conclusión del examen, a la que volveremos en el último apartado, no se aleja de la que es ya tradicional: el Senado no ha desarrollado una atención especial a los asuntos de carácter autonómico o territorial, sino que su atención a los mismos obedece casi exclusivamente a la dinámica política nacional y, específicamente, al debate entre gobierno y oposición, una dinámica intensificada en el contexto político de mayorías contrapuestas entre ambas cámaras y de polarización del debate político. Y,

desde luego, la actividad del Senado y sus miembros se desarrolla de modo independiente de las instituciones políticas autonómicas.

Pero esa conclusión no es aplicable, en sus términos, a la actividad de la Comisión General de las CCAA. De nuevo, 2024 muestra que este órgano sí asume una consideración específica de las iniciativas con implicaciones territoriales y también posibilita la participación institucional de las Comunidades, de sus gobiernos, en el debate parlamentario nacional. Más allá de los efectos y el peso de sus actuaciones, decisivamente limitados por la propia configuración constitucional del Senado, la actividad desarrollada en 2024 permite observar que tanto la definición de los asuntos de carácter territorial que son objeto de atención por la Comisión General como la forma y contenido de la participación de los gobiernos autonómicos responden primordialmente a las dinámicas políticas de ámbito nacional y se vinculan mucho más con el debate político entre gobierno y oposición que con el debate institucional entre Estado y CCAA, en la medida en que pueda distinguirse entre ambos.

2. Principales iniciativas de contenido autonómico

2.1. Preguntas orales en pleno

Como en años anteriores, las preguntas orales en Pleno son, por su relevancia pública y la agilidad de su tramitación, el instrumento no legislativo que mejor expresa los aspectos que centran la atención de la institución y sus miembros y su concepción de la función del Senado. En este sentido se mantiene la intensa vinculación del contenido de las preguntas con el debate político nacional, sin que las cuestiones referidas al sistema autonómico tengan un protagonismo especial, ni, sobre todo, se aborden desde un enfoque específicamente relacionado con las instituciones de las CCAA. Así, de las 418 preguntas tramitadas en 2024, tan sólo una cuarta parte (111) pueden conectarse con aspectos autonómicos o territoriales, incluso en una interpretación muy amplia de esa conexión.

De ellas, una gran mayoría se refiere al reparto territorial de las inversiones y el gasto estatal, señaladamente en infraestructuras de transporte (ferrocarriles y carreteras) y en el funcionamiento de algunos servicios públicos de titularidad estatal, sobre todo en materia de seguridad pública. En su mayor parte la referencia territorial es provincial o local y sólo excepcionalmente de carácter autonómico, y el planteamiento de la pregunta se realiza fundamentalmente desde la vinculación de su autor con su circunscripción electoral, sin referencia a la posición de las instituciones autonómicas correspondientes.

Escapan a esta dinámica dos preguntas de miembros del PNV en materia de traspaso de medios ferroviarios a la Comunidad del País Vasco y sobre el respeto al reparto competencial en materia de federaciones deportivas. Y, sobre todo, las numerosas preguntas sobre tres debates de alcance público nacional en los que es relevante la relación con las autoridades autonómicas: en primer lugar, los pactos de investidura del Gobierno con los partidos nacionalistas e independentistas (en el doble sentido de quienes reclaman su aplicación y quienes cuestionan su legitimidad); en segundo

lugar, la política de inmigración, y especialmente la respuesta ante la llegada de menores inmigrantes a las costas canarias (*"sobre las medidas previstas por la Comisión Interministerial de Inmigración para afrontar la atención de menores no acompañados ante la crisis migratoria que vive Canarias y, en particular, sobre la pretensión de retomar el proyecto de construcción de un gran centro de internamiento de extranjeros en la localidad de Güime, en el término municipal de San Bartolomé", "sobre la valoración del Gobierno ante la mayor crisis humanitaria que está sufriendo Canarias en materia de inmigración", "sobre si el Gobierno considera que su política de traslado y reparto de los inmigrantes ilegales por todo el territorio nacional permite evitar un efecto llamada", "sobre si el Gobierno está dispuesto a asumir la tutela y atención de los menores migrantes llegados por mar a Canarias, o al menos, de una parte de ellos" y "sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda puede explicar cuándo tiene previsto el Ejecutivo cumplir el acuerdo de legislatura que ella misma firmó con Coalición Canaria para culminar las modificaciones legales pertinentes que garanticen la distribución territorial de los menores migrantes no acompañados")*; y, finalmente, las actuaciones de los gobiernos estatal y valenciano en relación con la DANA y sus consecuencias (*"sobre las medidas que tomó el Gobierno ante la DANA, dentro de las atribuciones constitucionales y legislativas que posee, para la gestión de la seguridad pública, especialmente de las personas", "sobre los motivos por los que el Gobierno no decretó la emergencia nacional"*, *"sobre los motivos por los que el Ministerio de Defensa no desplegó desde el primer momento al ejército ante la tragedia de la DANA", "sobre si el Gobierno considera correcta la actuación de la Confederación Hidrográfica del Júcar a la hora de informar a la Generalitat Valenciana sobre los riesgos de riada y el desbordamiento de los ríos y barrancos" y "sobre si el Gobierno considera que la comunicación desde la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) y la Confederación Hidrográfica del Júcar a Protección Civil el pasado 29 de octubre fue la adecuada"*). En estos tres casos, el carácter territorial de la pregunta va más allá de la demarcación electoral del senador correspondiente e incluye referencias relevantes con las instituciones de la Comunidad afectada, aunque en casi todos los casos la dinámica política dominante sea el debate público de alcance nacional y la contraposición de las posiciones de mayoría de gobierno y oposición.

En cambio, las preguntas generales referidas al sistema autonómico y su funcionamiento son excepcionales. Merecen especial mención las tres preguntas aisladas planteadas en relación con la financiación del sistema de atención a las personas con dependencia (*"si el Gobierno tiene pensado cumplir con la financiación del cincuenta por ciento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en los próximos presupuestos generales del Estado"*, presentada por un senador del Grupo Popular), con la convocatoria de la Conferencia de Presidentes (*"si el Gobierno tiene previsto atender la petición de los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas y convocar la Conferencia de Presidentes"*, también de un senador del PP) y sobre la gestión de los fondos europeos Next Generation EU (*"sobre los motivos por los que el Gobierno ha sido incapaz de ejecutar más de 18.000 millones de euros de los fondos Next Generation EU cuando las CCAA están exigiendo una mayor cogobernanza y acceso directo a estos recursos"*, de un senador del Grupo Popular). También deben destacarse las preguntas referidas a la política del Gobierno en relación con Cataluña (tres preguntas de ERC: *"sobre cómo garantizará el Gobierno el derecho de la ciudadanía de*

Cataluña a decidir democráticamente su futuro político", "sobre cómo piensa el Gobierno cumplir los compromisos adquiridos con Cataluña" y "sobre la propuesta que piensa hacer el Gobierno para la resolución del conflicto político en Cataluña") y, dentro de estas, las suscitadas en torno a la Ley de amnistía (dos de senadores del Grupo Popular *"sobre cómo justifica el Gobierno que, habiendo tenido conocimiento del espionaje a los líderes independentistas, incluido al presidente Pere Aragonès y a los miembros de los Comités de Defensa de la República (CDR), ahora pacte con ellos y busque amnistiarlos" y "sobre la explicación que ofrece el ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de su manipulación de un borrador del informe de la Comisión de Venecia sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña"*, y dos de senadores de ERC: *"sobre la valoración del Gobierno de que la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña no sea aplicada de manera uniforme por todos los estamentos judiciales" y "sobre la valoración que realiza el Gobierno del aval de la Comisión de Venecia a la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña"*).

Pero, sobre todo, deben destacarse las preguntas en materia de financiación autonómica. Dos de ellas plantean con carácter general la cuestión del sistema de financiación local (de un senador del grupo popular: *"cuándo tiene previsto el Gobierno abordar la financiación local en España" y de una senadora de ERC "sobre las medidas que va a adoptar el Ministerio de Hacienda para asegurar la financiación adecuada de las entidades locales que permita el desarrollo de sus servicios públicos y les permita afrontar situaciones excepcionales, como las derivadas de la reciente DANA"*). Y, aunque ninguna pregunta se ha planteado en relación con el sistema de financiación autonómica y su reforma, se han realizado ocho preguntas sobre la demanda de financiación singular de Cataluña contenida en el acuerdo de investidura del presidente Illa entre el PSC y ERC (todas por el Grupo Popular: *"sobre el momento en que la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda piensa convocar al Consejo de Política Fiscal y Financiera para abordar de manera multilateral la reforma del sistema de financiación autonómica, tal y como exigen múltiples CCAA, o si seguirá negociando en secreto con los independentistas", "sobre hasta dónde cree la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Hacienda que está dispuesto a llegar el Gobierno para mantenerse en el poder", "sobre la mayoría con que cuenta el Gobierno para llevar acabo el acuerdo suscrito con Esquerra Republicana de Catalunya", "sobre las medidas que va a tomar el Gobierno para reducir la desigualdad entre españoles y el ataque a la solidaridad entre regiones que supone el acuerdo adoptado por el Partido Socialista de Cataluña (PSC) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC). "sobre los argumentos en que se basa la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda para afirmar que el cupo independentista será bueno para el conjunto de España", "sobre si la Ministra de Educación, Formación Profesional y Deportes, en su calidad de Portavoz del Gobierno, cree que todos los españoles somos iguales", "sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda considera bueno para España el troceado de la Agencia Tributaria", sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda cree que el proceso de concesiones unilaterales al separatismo catalán es compatible con la lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre las Administraciones públicas en nuestro país" y*

"sobre si la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de Hacienda puede explicar cuáles serán las próximas cesiones al independentismo para mantener el Gobierno".

Distintas en su planteamiento y finalidad son dos preguntas que, pese a formularse como preguntas al Gobierno, se dirigen materialmente a cuestionar actuaciones de los gobiernos autonómicos de Madrid e Illes Balears, utilizando así el Senado para trasladar al ámbito nacional el debate sobre las medidas controvertidas: en el primer caso *"sobre el impacto que han tenido en la salud de la población y en los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud la derogación de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de protección, igualdad efectiva y no discriminación de las personas transexuales e intersexuales de la Comunidad de Madrid, y de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección, igualdad efectiva y no discriminación de las personas LGTBI de la Comunidad de Madrid"*, y en el segundo, *"sobre la opinión del Gobierno respecto de la intención del Ejecutivo de las Illes Balears de permitir la legalización de viviendas en zonas inundables"*, ambas formuladas por senadores del Grupo Parlamentario de la Izquierda Confederal.

Finalmente, una pregunta de una senadora del Grupo Popular (*"sobre si el Gobierno acepta el sistema bicameral que consagra la Constitución"*) plantea el debate sobre la propia posición y función del Senado, cuestionada durante 2024 a partir de las discusiones sobre sus facultades en la tramitación legislativa y sobre las condiciones y efectos de su veto y muy especialmente en relación con la modificación de sus competencias en materia presupuestaria, aspectos que se abordan en el apartado 2.5 de este capítulo y que se reflejan también en el resto de ámbitos de actividad no legislativa de la Cámara.

2.2. Interpelaciones

Las mismas dinámicas de vinculación con el debate político nacional y ausencia de una especial atención al funcionamiento del Estado Autonómico se aprecian en las interpelaciones con elementos de carácter territorial (13 de 52) sustanciadas en 2024.

Cuatro de ellas se refieren a la distribución territorial de inversiones estatales en materia de infraestructuras (infraestructuras y regadíos en Aragón, servicios ferroviarios en Tarragona y en Galicia y conexiones transfronterizas ferroviarias en los corredores Atlántico y Mediterráneo). Y una quinta, formulada por un senador del Grupo Popular, adopta una perspectiva general al respecto ("*Interpelación sobre la política de inversiones que el Gobierno està implementando en las CCAA y las razones para no haber remitido a las Cortes Generales los tres últimos informes semestrales obligatorios de las Inversiones realizadas por el Estado en cada comunidad autónoma*").

Otras dos plantean cuestiones generales de funcionamiento del sistema autonómico: destacadamente, la reforma del sistema de financiación (*"Interpelación sobre los motivos por los que el Gobierno no ha presentado aún una propuesta clara y consensuada sobre la reforma del sistema de financiación autonómica"*, a iniciativa del PP), y, con carácter menos fundamental, el régimen lingüístico en la administración: *"sobre la implementación de las diferentes lenguas cooficiales en la administración pública y de justicia*", presentada por Bildu). Y dos más lo hacen desde la consideración especifica de dos Comunidades: Canarias, en relación con los efectos para las CCAA de la no

presentación del proyecto de presupuestos para 2024 y Navarra respecto al traspaso de competencias en materia de becas.

Finalmente, se suscita de atiende de nuevo a la posición del Senado en relación con la tramitación de la Ley de Amnistía, mediante la interpelación presentada desde el Grupo Popular "*para que el Gobierno explique cuáles son, de acuerdo con la doctrina jurídica del ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, los criterios que rigen su relación con el Senado y, en particular, el valor que le asigna a la participación de esta Cámara en el trámite legislativo de la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*".

2.3. Mociones

El análisis de las mociones con referencia territorial tramitadas en 2024 (33 de un total de 131) confirma nuevamente las dinámicas señaladas y los aspectos que son objeto de atención del Senado.

Así, la mayoría de las mociones se refiere a la territorialización de la actividad inversora del Estado, con mociones específicas para Galicia en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios y de carretera, en materia de industria, sobre modernización ferroviaria, y para "*transferir a Galicia fondos europeos para su gestión directa con el objetivo de garantizar la viabilidad de los principales proyectos tractores gallegos"*; para el corredor mediterráneo, con atención específica al transporte ferroviario en Tarragona; para Navarra, *"en materia de carreteras e infraestructuras ferroviarias de alta velocidad que mejoren las conexiones con Madrid y la Y Vasca, así como a impulsar los trámites administrativos y medioambientales que permitan la licitación de la segunda fase del Canal de Navarra*"; para Canarias ("*dar cumplimiento a la llamada Agenda Canaria 2030 y otros asuntos relevantes, a pesar de que no se tramiten los presupuestos generales del Estado para el año 2024"*); para Aragón, en materia de infraestructuras hidráulicas; sobre la situación ferroviaria en Tarragona; o para Andalucía, instando a "*revisar el mapa ferroviario andaluz y a ejecutar diferentes proyectos e infraestructuras para mejorarlo*". Y, como ocurría con las interpelaciones, con una moción de carácter general sobre la actividad inversora del Estado "p*or la que el Senado censura al Gobierno por faltar al cumplimiento de la ley y no permitir que las Cortes Generales puedan ejercer su función de control parlamentario en cuanto a la información facilitada sobre la ejecución presupuestaria y le insta a cumplir el art. 135 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria".*

Por otra parte, también tienen carácter territorializado una serie de mociones entre las que destacan por su relación con el sistema autonómico la "*moción por la que se insta al Gobierno a realizar los pasos necesarios para transferir a la Comunidad Foral de Navarra la competencia de becas y ayudas al estudio, en el marco de la Constitución y la Ley 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*"; y las tres mociones presentadas y rechazadas en materia de vivienda en Islas Baleares (*"implementar aquellas medidas normativas que prioricen el acceso a una vivienda digna y asequible a las personas residentes y trabajadoras, especialmente en territorios turísticamente tensionados como las Illes Balears"*) y Cataluña ("*adoptar medidas*

urgentes para afrontar la emergencia habitacional en Cataluña" y sobre *"cesión a Cataluña de los suelos residenciales, solares y viviendas de titularidad de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) en la comunidad autónoma, así como a la financiación suficiente para su rehabilitación"*).

La financiación es, de nuevo, un aspecto destacado, objeto de cuatro mociones distintas: tres de ellas presentadas por el Grupo Popular y referidas al impulso de la reforma del sistema de financiación autonómica y a la figura de las entregas a cuenta ("*Moción por la que se insta al Gobierno a asegurar una financiación justa y equitativa para todas las CCAA, garantizando los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y cohesión territorial*"; *"Moción por la que se insta al Gobierno a presentar una propuesta clara y consensuada sobre la reforma del sistema de financiación autonómica y a la adopción de determinadas medidas para definirla"* y *"Moción por la que se insta al Gobierno a revertir la transferencia de fondos efectuada hacia la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) para abordar la entrada en el accionariado de Telefónica, completar las entregas a cuenta a las CCAA y entidades locales y abandonar las prácticas intervencionistas.*"); y una sobre la situación específica de la Comunidad Valenciana, presentada por Compromís que *"insta al Gobierno a habilitar un fondo de nivelación transitoria para compensar la infrafinanciación de la Comunidad Valenciana, así como a reformar el actual sistema de financiación autonómica"*.

Algunos aspectos específicos del sistema autonómico han sido objeto de mociones durante 2024: así la discusión en torno a la gestión estatal de fondos europeos ("*Moción por la que se insta al Gobierno a adoptar determinadas medidas para cambiar la estrategia de actuación de los fondos Next Generation EU, con una mayor participación de las CCAA y del sector privada*" y "*Moción por la que se insta al Gobierno a realizar un desglose de los Fondos Next Generation EU por áreas y proyectos específicos, y a hacer comparecer cada dos meses al responsable de la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para dar cuenta de la ejecución de dichos fondos.*", ambas a iniciativa del Grupo Popular); también el debate ya conocido sobre el carácter común o diferenciado de las pruebas de acceso a la universidad (de nuevo, a iniciativa del Grupo Popular se aprobó una moción "*por la que se insta al Gobierno a implantar una prueba común de Evaluación del Bachillerato para el Acceso a la Universidad (EBAU) en todo el territorio español, y a aprobar unos currículos comunes de Bachillerato*); también el régimen lingüístico en las administraciones, con el rechazo de la moción presentada por Bildu; y, finalmente, resulta relevante por su relación con el funcionamiento y las discusiones de los órganos de cooperación la moción presentada por el PP "por la que se insta al Gobierno a la convocatoria urgente de la Conferencia Sectorial de Transportes para debatir y reconsiderar el nuevo mapa concesional de transporte regular de autobús por carretera".

También ha encontrado reflejo entre las mociones debatidas (y en este caso rechazada) la ya citada instrumentación del Senado como foro para trasladar a nivel nacional la crítica a actuaciones y políticas de los gobiernos de las CCAA, en este caso en relación con las reformas legislativas autonómicas relacionadas con las leyes de memoria, mediante la propuesta de moción del grupo socialista "por la que se rechazan las iniciativas legislativas de CCAA que pretenden el blanqueamiento del golpe de

Estado del 18 de julio de 1936 y de la dictadura posterior, en contra de las disposiciones de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática".

Por último, el apartado de las mociones en 2024 presenta una especial intensidad en relación con la propia posición y facultades del Senado en el señalado contexto del enfrentamiento entre las mayorías de ambas Cámaras. Hasta cinco mociones, todas presentadas por el PP, se han aprobado al respecto, tanto en referencia a las facultades legislativas del Senado ("*Moción por la que se insta al Gobierno a conducirse con lealtad institucional en sus relaciones con el Senado y se reivindica el papel constitucional de esta Cámara dentro de la potestad legislativa de las Cortes Generales*"), como en sus funciones de control ("*Moción por la que el Senado censura al Gobierno por faltar al cumplimiento de la ley y no permitir que las Cortes Generales puedan ejercer su función de control parlamentario en cuanto a la información facilitada sobre la ejecución presupuestaria y le insta a cumplir el art. 135 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria"*), en el ámbito presupuestario ("*Moción por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en el marco de su lealtad al Senado y sus competencias en materia presupuestaria*") o, con carácter general respecto del comportamiento del Gobierno ("Moción por la que se reprueba al Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes por sus manifestaciones en relación con la naturaleza representativa del Senado y sus funciones dentro del sistema bicameral de las Cortes Generales, así como por su conducta al dar publicidad y tergiversar el contenido del borrador confidencial del informe de la Comisión de Venecia sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña" y "*Moción por la que se insta al Gobierno a reducir su absentismo en las sesiones plenarias y en la Comisión General de las CCAA y facilitar así el control parlamentario ejercido por el Senado*").

2.4. Convenios entre Comunidades Autónomas

No se ha suscitado en materia de convenios ninguna cuestión especial sobre su tramitación en el Senado, por lo que basta con destacar de entre los tramitados el adoptado por las Comunidades del País Vasco y Navarra *"para la difusión de los servicios de comunicación audiovisual de EITB en Navarra"* y el acordado por siete CCAA (Castilla y León, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y Galicia) *"para el fomento de las competencias digitales de la sociedad"*, y remitirnos sin más consideraciones al tratamiento específico de los convenios en el capítulo correspondiente del *Informe*.

2.5. Actividad legislativa y de designación de órganos constitucionales

Es en el ámbito de la actividad legislativa donde la dinámica de conflicto agrio entre las Cámaras –reflejo del enfrentamiento existente entre gobierno y oposición– ha vivido sus episodios más relevantes. Esta situación no se vincula tanto con el carácter de representación territorial del Senado como con el escenario político nacional y, en consecuencia, se examina en este trabajo sólo en la medida en que se vincula con alguna actuación con contenido autonómico y como elemento fundamental de contexto en toda actividad del Senado.

En este sentido, la tramitación del proyecto de ley de amnistía (...) es especialmente relevante. Por su contenido materialmente autonómico, cuestión a la que nos referimos específicamente en el apartado 3.1, pero sobre todo porque en su tramitación se han concretado distintas expresiones del enfrentamiento entre las cámaras, que se repetirán en otras iniciativas. En primer lugar, la discusión sobre la admisión a trámite em el Senado del texto aprobado por el Congreso, esencialmente bajo la argumentación de que su inconstitucionalidad material lo convertía en una reforma de la Constitución. Al margen de la opinión que pueda merecer tal argumento y de sus consecuencias, su planteamiento en la admisión a trámite y calificación por parte de la Mesa del Senado de un texto aprobado por el Congreso constituía un enfrentamiento directo entre ambas Cámaras, de difícil canalización procedimental y jurídica. Quizás por esa razón, finalmente el Senado asumió su calificación y tramitación. En segundo lugar, la tramitación despertó polémica en relación con la reforma del Reglamento del Senado referida a la tramitación por urgencia y respecto de las comparecencias acordadas y, especialmente, en referencia a la solicitud por parte del Senado de dictamen del CGPJ y de la Comisión de Venecia. Ambas solicitudes resultaron en sendos dictámenes, cuyo contenido ha sido también objeto de discusión, que en el caso del dictamen de la Comisión de Venecia alcanza incluso a la comprensión de su sentido. Finalmente, los trabajos del Senado, caracterizados por la dureza de las posiciones sostenidas, y desarrollados al margen de cualquier referencia al contenido autonómico de la ley (vid. infra, apartado 3.1) culminaron en la aprobación de un veto, después superado por el Congreso, que iniciaba la serie de modificaciones o vetos aprobados por el Senado sobre buena parte de las iniciativas llegadas del Congreso.

Ese ha sido el caso, entre las leyes con contenido autonómico, de la reforma de la LORAFNA para que la Comunidad de Navarra asuma competencias sobre tráfico (LO 6/2024), con veto del Senado y su levantamiento por el Congreso. Y de la LO 1/2025 (tramitada por completo en 2024), de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, con igual resultado. En cambio, las leyes 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con ELA y otras enfermedades y procesos de alta complejidad y curso irreversible, y las leyes 4/2024 y 5/2024, de 8 de noviembres, básicas de bomberos forestales y de agentes forestales y medioambientales, fueron aprobadas sin modificaciones por el Senado.

El enfrentamiento ha sido especialmente intenso en relación con tres normas que carecen de contenido autonómico: en primer y fundamental lugar, la LO 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres, que fue objeto de veto porque en su Disposición Final Cuarta, introducida mediante enmienda en el Congreso, modificaba la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria para que el rechazo del Senado a la propuesta de objetivos de estabilidad del Gobierno pudiera ser superado mediante un nuevo voto favorable del Congreso, en una adaptación de las normas constitucionales que diseñan nuestro bicameralismo imperfecto en el ámbito legislativo.

En segundo lugar, la LO 4/2024, de 18 de octubre, por la que se modifica la LO 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes

penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la UE, para su adecuación a la normativa de la UE sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, que llevó a un conflicto sobre la propia naturaleza de veto y los efectos de una votación contraria al texto presentado por el Congreso que se produce al margen de las previsiones reglamentarias. Mientras el Senado consideraba que se trataba de un veto con sus correspondientes efectos, el Congreso defendió lo contrario y procedió a la publicación como ley del texto correspondiente.

Y, finalmente, la Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, que no se aprobaría hasta 2025 (Ley 1/2025, de 1 de abril) pero que ha dado lugar a un conflicto ante el TC por parte del gobierno por el rechazo de la Mesa del Senado al veto presupuestario sobre determinadas enmiendas presentadas y finalmente aprobadas en el Senado.

De hecho, en estos meses se han planteado ante el TC más conflictos entre órganos constitucionales que en toda la historia. Todos ellos implican al Senado, sea en relación con el Gobierno, sea en relación con el Congreso de los Diputados. Respecto de los conflictos originados en 2024, uno lo planteó el Gobierno, en relación con el ejercicio de sus facultades de veto presupuestario. Otro fue presentado por el Senado contra el Gobierno, referido a la corrección de errores en la Ley Orgánica de eficiencia del servicio público de justicia, antes citada. Esta misma materia dio lugar a otro conflicto del Senado contra el Congreso. Finalmente, dos más alcanzaron un alto nivel de enfrentamiento: el referido a si existió o no un veto del Senado a la ley sobre antecedentes penales, en el que la Cámara Alta planteó conflicto contra la resolución de la Mesa del Congreso que consideraba que no existía veto, y el suscitado por el Senado ante la Mesa del Congreso sobre la Ley de Amnistía que finalmente no se formalizó ante el TC. Los tres conflictos de los primeros meses de 2025, que confirman esta línea, se refieren a las enmiendas del Senado al proyecto de ley de desperdicio alimentario y los plantea el Gobierno contra el rechazo de su veto presupuestario por parte de la Mesa del Senado, y el propio Senado frente al Gobierno y frente al Congreso por el posterior veto presentado por el Gobierno y aceptado por parte de la Mesa del Congreso.

Finalmente, debe dejarse constancia de que el Senado nombró magistrado del TC a D. J. Macías Castaño, cubriendo la vacante producida por la dimisión del Magistrado J. Montoya Melgar en 2022. La designación ha seguido formalmente el procedimiento previsto en el Reglamento del Senado, de presentación de propuestas por algunas CCAA, pero sólo el candidato finalmente elegido, propuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja, compareció ante la Comisión de nombramientos. Así el procedimiento de elección de Magistrados constitucionales sobre la base de las candidaturas a instancias de los parlamentos autonómicos no ha dado lugar a ningún debate vinculado con el ámbito territorial, como se pretendía al introducir el nuevo sistema de propuestas.

3. La actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

En el *Informe CCAA 2023* se avanzaba ya que la nueva legislatura, y la nueva mayoría en el Senado, habían significado un impulso en la actividad de la Comisión General de las CCAA, muy languideciente hasta entonces. Ese cambio de dinámica se ha confirmado en 2024, con 10 sesiones de la Comisión y con el desarrollo de actividades plurales y sobre cuestiones de indudable interés político y también para el funcionamiento del sistema autonómico.

El grueso de las diez sesiones, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, se ha dedicado a dos informes de gran impacto político: el referido al contenido autonómico del proyecto de ley de amnistía (sesiones de 20 de marzo y de 8 de abril y BOCG-Senado (IV) nº 82 y 84 de 5 y 10 de abril) y el adoptado en diciembre "*sobre las implicaciones económicas, fiscales, sociales y jurídico-políticas en el Estado Autonómico del acuerdo suscrito entre los partidos PCS-PSOE y ERC de impulsar para Cataluña un sistema de financiación singular que avance hacia la plena soberanía fiscal*" (sesiones de 8, 12, 18 y 25 de noviembre y de 2 de diciembre y BOCG-Senado (IV) nº 193, de 4 de diciembre). Ambos informes merecen una atención especial, tanto por lo que se refiere a su contenido como en relación con cuestiones procedimentales de su tramitación y con las dinámicas políticas de los debates. Las restantes sesiones de la Comisión se han dedicado al debate de diversas mociones que, prácticamente en su totalidad, se vinculan con el funcionamiento del sistema autonómico. Y tanto en los informes como en algunas de las mociones han intervenido miembros de los gobiernos autonómicos, entre los cuales siete de sus presidentes.

3.1. El informe sobre el proyecto de ley de amnistía

La ley de amnistía es una norma en materia de justicia, sin que contenga normas que deban desarrollar o aplicar las CCAA ni afecte a sus competencias. Desde un punto de vista jurídico-formal resulta en consecuencia difícil distinguir el contenido autonómico que justifica la intervención de la Comisión General en el correspondiente procedimiento legislativo mediante la elaboración de un informe, en la línea que apunta el voto particular del grupo socialista. Sin embargo, la vinculación política de la Ley de amnistía con el modelo autonómico es innegable, en su proyección a actuaciones de autoridades autonómicas o impulsadas por ellas, en la vinculación de tales actuaciones con el cuestionamiento del modelo constitucional y su concreción territorial, en la existencia de un trato específico a un conflicto localizado en una sola Comunidad y. muy especialmente, en su expresa finalidad de impulsar la normalización política, social e institucional en Cataluña, y canalizar a través de las instituciones, estatales y autonómicas, el debate político sobre las demandas de reforma o superación del actual marco autonómico en la Comunidad. En este contexto, tiene pleno sentido que las instituciones autonómicas, a través de la Comisión General, puedan participar en la discusión, más aún cuando nuestro sistema no reconoce a esa participación ninguna capacidad decisoria sino "tan sólo" de expresión política, lo que lleva a considerar plenamente acertada la interpretación amplia y sensible a la realidad política que dio lugar a la intervención de la Comisión General en este caso,

aunque llame la atención que ninguna otra iniciativa legislativa desde 2013 haya merecido informe de la Comisión General, y sólo tres anteriormente.

El informe de la Comisión se sitúa en un contexto que supera a la propia Comisión y a las cuestiones de carácter autonómico. El proyecto de ley despertó considerables conflictos y debates en cuanto a su admisión a trámite, en el Congreso y en el propio Senado; se tramitó en la Comisión Constitucional y en el Pleno, que son los órganos que asumieron el debate general, los trabajos parlamentarios y las negociaciones de fondo y las decisiones sobre tramitación referidas a comparecencias de expertos y, en este caso, a la intervención de la Comisión de Venecia, que resultó polémica desde la petición inicial hasta la comprensión e interpretación de su dictamen. Estas cuestiones, propias de las funciones generales del Senado y ajenas a la Comisión General, no son objeto de análisis en este momento, pero determinan el contexto del informe elaborado por la Comisión, que debe asumir un sentido propio respecto del resto de trabajos del Senado.

Ese sentido propio puede determinarse en torno a dos elementos distintos: la participación de las instituciones autonómicas en el procedimiento (a) y la aportación de una perspectiva autonómica al debate general sobre el fondo (b).

Respecto de la intervención de las instituciones autonómicas (a), el procedimiento de ponencias en la Comisión General se desarrolla como en el resto de los órganos del Senado, de modo que sólo les senadores participan en la elaboración de la propuesta de informe. Tampoco existe un régimen específico que distinga entre senadores de designación autonómica o senadores electos. En consecuencia, la elaboración de la propuesta de informe en la ponencia no incorpora posibilidades específicas de participación autonómica, ni en el caso presente han existido.

En consecuencia, la intervención de las instituciones autonómicas se realizó exclusivamente mediante la participación de miembros de los gobiernos autonómicos en el debate sobre la propuesta de informe, celebrado en la sesión de la Comisión General del 8 de abril. Se trata de la sesión de la Comisión con mayor presencia de los gobiernos autonómicos, con excepción de los debates sobre el estado de las autonomías. En total, trece gobiernos autonómicos tomaron parte en el debate (el de Cataluña y todos los participados por el PP), y siete de ellos lo hicieron mediante sus presidentes (Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid y Castilla y León).

El debate arroja algunos datos relevantes: en primer lugar, la intervención del gobierno de la Generalidad de Cataluña, mediante su presidente Pere Aragonès, que, en un contexto electoral en Cataluña (las elecciones tendrían lugar apenas un mes más tarde) decidía participar en un debate con el resto de Comunidades en contraste con su ausencia en las Conferencias de Presidentes y otros foros multilaterales; en segundo lugar la presencia de todos los gobiernos autonómicos participados por el PP (doce, incluyendo Canarias) y la ausencia de todos los participados por el PSOE (cuatro: País Vasco, Asturias, Castilla-La Mancha y Navarra); el posicionamiento unánime y rotundo de los doce gobiernos que intervinieron tras el presidente Aragonès, contrarios al proyecto de ley y favorables a la propuesta de informe en ese

mismo sentido; el alineamiento completo de esas intervenciones (y de las ausencias) con la posición de sus partidos, PP y PSOE, en el ámbito nacional; la ausencia del gobierno estatal en el debate y en la Comisión; y, finalmente, el resultado de la votación, apoyando un informe contrario a la aprobación del proyecto.

Junto con esos datos, algunos elementos menos objetivos resultan significativos: la estructura del debate, y de toda la tramitación del informe, responde a la finalidad de expresar públicamente la posición de cada gobierno, participando así en la correspondiente decisión, pero sin impulsar la negociación o la integración de posiciones (ciertamente improbable en este caso), pues ni existe participación de los gobiernos autonómicos en los trabajos de la ponencia ni negociaciones previas ni tan sólo turnos de réplica o dúplica; y la dinámica política que gobierna el debate y la intervención autonómica es, fundamentalmente, la estatal, lo que se desprende no sólo del alineamiento partidista de las posiciones de los gobiernos presentes (y d ellos ausentes) sino también de la propia decisión de intervención de la Comisión General, tan distinta a la de otras iniciativas legislativas con indudable contenido autonómico y del tono cuando menos áspero de las intervenciones y del propio informe.

Respecto del contenido del informe (b), llama la atención la dureza formal y material de los argumentos y, sobre todo, su argumentación por completo ajena a lo autonómico, aun asumiendo la dificultad de deslindarlo de argumentos más generales de carácter constitucional. Sólo el párrafo final del informe, puede decirse que casi a modo de *excusatio,* afirma que "la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía deja desprotegido el Estado Autonómico al sentar un precedente peligroso para su propia supervivencia, puesto que ofrece una expectativa de impunidad a todo tipo de movimientos separatistas y de actos insurreccionales que, en el futuro, puedan volver a desafiar los principios constitucionales de unidad, autonomía y solidaridad sobre los que se asienta nuestro modelo de organización territorial. Asimismo, el Senado –Cámara de representación territorial– ve fraudulentamente neutralizadas sus facultades reconocidas por el art. 168 CE, al esquivarse, mediante el procedimiento de una ley orgánica, la vía obligada de una reforma constitucional."

Quizás fuera difícil expresar la antes citada perspectiva de afectación política más que jurídica a lo autonómico, pero, en mi opinión, hubiera valido la pena la menos intentarlo.

En conclusión, el informe sobre la ley de amnistía y su debate ponen de manifiesto las amplias posibilidades de intervención autonómica en el procedimiento legislativo en el Senado y satisfacen la función de expresar públicamente la posición política de los gobiernos autonómicos. En cambio, muestran la dificultad de convertir esa expresión pública en una forma de participación material y de integración de posturas y apuntan claramente al dominio de la dinámica política estatal de enfrentamiento entre partidos sobre eventuales alternativas o matices derivados de la dinámica institucional propia de cada gobierno autonómico. Y, en este caso, renuncian a cualquier aportación de contenido o argumentos vinculados con el modelo autonómico y su funcionamiento. Esta configuración, que asocia estrechamente la intervención de la Comisión General a la discusión política nacional, a mi juicio comporta

también que la relevancia política de su intervención se reduzca y pueda reducirse a una repetición más del debate entre partidos.

3.2. El informe sobre la propuesta de financiación singular de Cataluña

El segundo informe elaborado por la Comisión General en 2024 se dedica a la propuesta de financiación singular contenida en el acuerdo PSC-ERC para la investidura de Salvador Illa como Presidente de la Generalitat.

La decisión de elaborar el informe no plantea, a diferencia del caso anterior, dudas respecto del contenido autonómico de su objeto, que resulta manifiesto. En cambio, sí puede discutirse la oportunidad de desarrollar un informe y un debate sobre un objeto no concretado en iniciativa parlamentaria alguna y que tienen unos contornos sumamente indeterminados, en un momento muy inicial de su eventual desarrollo. Como ocurría en el informe sobre la ley de amnistía, estas prevenciones, por fundadas que puedan ser, tienen un carácter fundamentalmente político y por lo tanto deben someterse a la valoración y decisión políticas de los miembros de la Comisión y a su definición mediante mayorías, que no puede sustituirse democráticamente por limitaciones que no se derivan del Reglamento del Senado.

En todo caso, el carácter indeterminado y abierto de la propuesta objeto del informe marca muy considerablemente el debate y su organización, y puede sostenerse que debería haber marcado igualmente el tono y contenido del informe, que se construye más como un enjuiciamiento de la propuesta que como una valoración de la misma, orientada a la formulación de alternativas,

En este caso, el informe de la Comisión es plenamente autónomo, en sus plazos y en su preparación, y ha dado lugar esencialmente a una fase de comparecencias de expertos, desarrollada en tres intensas sesiones, y posteriormente a la propuesta de informe por la ponencia y su debate y adopción en la Comisión.

Al respecto, resulta destacable que las comparecencias y la preparación de la propuesta en la ponencia han seguido las dinámicas tradicionales parlamentarias, sin desarrollar una especifica vinculación o participación de las instituciones autonómicas. En consecuencia, y como sucedía también en el informe sobre la ley de amnistía, la participación autonómica se limita a la intervención de los gobiernos en el debate final sobre la propuesta de informe y por lo tanto se ve completamente condicionado por esa propuesta y por la dinámica política estatal que está en su base y sirve adecuadamente a la expresión pública de la posición política de cada Comunidad, pero no a la negociación o integración de esas posiciones.

En cuanto al debate en Comisión puede reiterarse lo dicho para el informe sobre la ley de amnistía respecto de la intervención de los gobiernos y su alineamiento partidista, aunque en este caso con dos variaciones relevantes: en primer lugar, el gobierno de Cataluña no participó en el debate, a pesar de que, a diferencia de los gobiernos precedentes, asume plenamente su presencia en foros multilaterales; en segundo lugar, el número de gobiernos participantes es muy inferior: tan sólo los de Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Ceuta, lo que despierta

cuestiones sobre la posición de los gobiernos ausentes y sobre cierta reducción en el alineamiento partidista en este ámbito. En cualquier caso, el resultado del procedimiento, como en el caso de la amnistía, se deriva de las mayorías propias de la Cámara, que aprueban el informe de carácter radicalmente contrario a la propuesta que constituye su objeto.

En cuanto al contenido del informe y los votos particulares no existen aquí dudas sobre su carácter propio del modelo autonómico, aunque llama la atención que asume plenamente el tono y enfoque de los informes parlamentarios en ámbitos polémicos y de enfrentamiento y se aleja así de los usados en las comparecencias de expertos como en debates más institucionales, entre gobiernos. Y en esa misma línea, destaca el contraste entre informe y cotos particulares sobre la interpretación de las aportaciones de los expertos.

Todas estas consideraciones llevan a confirmar la dinámica política nacional que se impone en los debates, incluso en un ámbito en el que las diferencias de posiciones e intereses acostumbran a atravesar el alineamiento partidista. En este caso, el carácter no formalizado e indeterminado del objeto de informe, así como su desarrollo autónomo y al margen de concreciones de reforma del sistema, parece haber impulsado la doble consecuencia de las ausencias relevantes de muchas CCAA y de un enfoque de crítica a la propuesta de financiación singular más que de defensa y planteamiento de posiciones propias o propuestas de acuerdo en la reforma del sistema.

3.3. Control e impulso del gobierno: mociones

La revitalización de la Comisión no sólo se ha concretado en los dos informes señalados, sino también en el resto de las sesiones de la Comisión y sus actuaciones, dedicadas al debate de mociones cuyos aspectos principales se presentan a continuación.

De modo similar a lo que sucede en el Pleno, la Comisión ha debatido y adoptado diversas mociones en materia de territorialización de inversiones del estado, esencialmente en infraestructuras de transporte y respecto de los servicios correspondientes. Las iniciativas ante la Comisión General, sin embargo, presentan mayoritariamente una vinculación mayor con las demandas institucionales de los gobiernos autonómicos, de modo que se remiten en su contenido a los correspondientes documentos de las CCAA que definen tales demandas: así sucede con las mociones "*por la que se insta al Gobierno a atender las demandas planteadas en la Agenda de Cantabria ante el Estado en materia de infraestructuras viarias y ferroviarias, tal y como vienen contenidas en la declaración del Gobierno de Cantabria de 4 de diciembre de 2023 y en la resolución del Parlamento de Cantabria de 12 de febrero de 2024*", *"por la que se insta al Gobierno a dar cumplimiento a determinadas reivindicaciones planteadas por la Junta de Castilla y León al Gobierno y a incluir en los próximos presupuestos generales del Estado una inversión suficiente para ejecutar los proyectos de infraestructuras imprescindibles para la cohesión y el equilibrio territorial de esta comunidad autónoma"* o "*por la que se insta al Gobierno a incluir en el próximo Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado la dotación presupuestaria suficiente para concluir la ejecución y puesta en servicio de la totalidad de proyectos de infraestructuras iniciados en Asturias a cargo de los distintos*

ministerios y diferentes organismos públicos, así como a informar de las inversiones comprometidas o iniciadas que estén pendientes de ejecución." A ellas debe añadirse destacadamente la "*moción por la que el Senado insta al Gobierno a poner en marcha las actuaciones necesarias para que, con carácter urgente, esté en funcionamiento en 2030 el AVE Madrid-Extremadura-Lisboa, mediante la ejecución del proyecto del tramo Toledo-Talavera-Oropesa-Navalmoral de la Mata del Corredor Atlántico Europeo del eje París-Madrid-Lisboa, incluido en la Red Transeuropea de Ferrocarril*", que dio lugar a la intervención en el debate de los consejeros competentes de las Comunidades de Extremadura y Madrid.

Son también relevantes las mociones referidas a cuestiones autonómicas en relación con políticas sectoriales estatales. Así, puede destacarse la aprobación de las mociones "*por la que se insta al Gobierno a implantar la educación infantil de cero a tres años de manera universal y gratuita en todo el territorio nacional en colaboración con las CCAA*", a iniciativa del PP, "*por la que se insta al Gobierno al despliegue de las ayudas contempladas en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica(PERTE) de descarbonización industrial*", a iniciativa del Grupo Socialista, "por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para la defensa del catalán en las Illes Balears", también del Grupo Socialista y "*por la que se insta al Gobierno a la exclusión de las poblaciones del lobo al norte del río Duero del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (LESPRE), así como a la revisión de la estrategia española de conservación del lobo ibérico*", a iniciativa del Grupo Popular y en cuyo debate el día 19 de diciembre participaron los consejeros competentes de Galicia, Cantabria, La Rioja y Castilla y León. En este grupo puede incluirse también una moción aprobada sobre financiación autonómica y consideración singular, pero en este caso de Canarias y dos referidas a Galicia, en un caso reclamando traspasos pendientes, planteada por el BNG y rechazada, y en el otro, a iniciativa del PP y aprobada, instando "*al Gobierno a cesar en el trato desigualitario dado a Galicia en materia de gestión del litoral y a retirar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, optando por negociar una solución con la Comunidad Autónoma de Galicia que respete sus competencias exclusivas*".

La llegada a Canarias de menores inmigrantes no acompañados y su posible distribución entre las CCAA ha sido objeto de dos mociones, una planteada por Coalición Canaria y aprobada, " p*or la que se insta al Gobierno al reparto de los menores no acompañados tutelados en Canarias entre todas las CCAA bajo la tutela y financiación del Estado*" y otra del Grupo socialista "*por la que se insta al Gobierno a seguir impulsando todas las medidas necesarias para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes solos que llegan a España, y se muestra el respaldo a los acuerdos alcanzados en las conferencias sectoriales de infancia para la distribución de los menores en los años 2022 y2024*", que fue rechazada.

Por otra parte, la Comisión debatió también una moción sobre políticas sectoriales autonómicas "*por la que se insta al Gobierno a impulsar que las administraciones competentes implanten las unidades de valoración forense integral con personal suficiente y cualificado, en todas las provincias*" a iniciativa del grupo socialista y que fue rechazada.

En conclusión, la reactivación de la Comisión General ha dado lugar a una actividad de impulso y control del gobierno mediante mociones que asumen, en comparación con las debatidas en Pleno, una mayor vinculación con previas demandas institucionales de los gobiernos autonómicos y un tono y dinámica menos vinculado con el enfrentamiento entre partidos. Pero hasta hoy no se ha articulado una relación efectiva entre estas iniciativas y los gobiernos autonómicos ni se ha conseguido una relación con el gobierno que pudiera dotar de mayor peso y efectividad a las mociones aprobadas.

4. Conclusión

La actividad del Senado en 2024 es una buena muestra de las posibilidades y límites de la actividad del Senado, y específicamente de la Comisión General de las CCAA, en un contexto de mayorías contrapuestas entre Congreso y Senado y de polarización y enfrentamiento políticos.

Así, la actividad general del Senado sigue muy desvinculada de dinámicas políticas e institucionales autonómicas y se asocia estrechamente al debate político de ámbito nacional. En este sentido resulta difícil encontrar líneas que concreten en su función, más allá del sistema electoral, un carácter específico de la representación territorial, incluso si tal representación pudiera darse al margen del sistema autonómico. En cambio, en 2024 el Senado ha incrementado su funcionamiento como cámara de oposición al gobierno y, sobre todo, su enfrentamiento institucional con el Congreso y su mayoría.

En cambio, la Comisión General de las CCAA ha desarrollado una actividad, mucho más intensa que en legislaturas anteriores, que se vincula claramente con contenidos autonómicos y, sobre todo, con la presencia de los gobiernos de las CCAA, que encuentran en la Comisión un foro de expresión de sus posiciones políticas, cumpliendo así con la función de presencia autonómica en los debates nacionales, con una considerable agilidad en su funcionamiento.

Esta evolución, positiva para las instituciones autonómicas y parta el propio modelo, presenta sin embargo algunos límites y condicionantes. Algunos de ellos se derivan de la propia concepción y regulación de la Comisión, muy señaladamente los efectos de sus decisiones y el reflejo de la composición del Pleno en su adopción. Peo otros son consecuencia de la práctica, jurídica y política, en la actuación de la Comisión. En este sentido se destacan tres cuestiones diferenciadas: la determinación de los asuntos abordados (a), la vinculación con las instituciones autonómicas en la preparación de los debates (b) y la dinámica política dominante en su actuación (c).

La intervención de la Comisión (a) se rige fundamentalmente por razones políticas, lo que le confiere una adecuada flexibilidad y permite su actuación allí donde se considere necesaria: no dispone tanto de competencias para actuar como como de una capacidad general que se concreta en cada caso. En consecuencia, las posiciones e intereses políticos de la mayoría determinan necesariamente la identificación de los asuntos abordados. Sin embargo, una determinación en exceso unilateral o que se

activa sólo considerando su funcionalidad en el enfrentamiento entre partidos a nivel nacional corre el riesgo de que la actividad de la Comisión pierda peso e interés. La mayoría determinará siempre el contenido de las decisiones que se adopten, pero el planteamiento del debate y sui desarrollo puede perfectamente abrirse a casos planteados por la minoría y, especialmente en lo que se refiere a los informes, debería desplegarse en más ocasiones, deseablemente menos polarizadas.

La Comisión General permite, y ésa es su aportación fundamental, la intervención de los gobiernos autonómicos. Pero en la elaboración de sus propuestas y en la preparación de los debates (b) funciona de acuerdo con el régimen parlamentario, mediante ponencias formadas por senadores y al margen de cualquier contacto con las administraciones autonómicas. Una mayor asociación de las instituciones autonómicas en esta fase permitiría su participación en el momento de la negociación e integración de posiciones, y funcionaría probablemente en un sentido flexibilizador de la oposición entre grupos parlamentarios y dinamizador del debate y sus alternativas.

Finalmente (c), la Comisión General se ha revelado como un instrumento efectivo para que los gobiernos autonómicos se hagan presentes en el debate nacional, pero lo ha hecho integrando esa presencia en la dinámica política de los partidos nacionales. Sin perjuicio de que esa consecuencia sea coherente con el papel de los partidos y la integración de los consejeros y presidentes autonómicos en los mismos, se echa de menos que se complemente, al menos, con dos dinámicas distintas: la de situar en la agenda nacional cuestiones de interés para los gobiernos autonómicos, que pueden tener difícil entrada en la agenda de los partidos nacionales; y la de matizar el debate político nacional con posiciones más flexibles que incorporen elementos propios de las instituciones autonómicas.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Francisco Javier Donaire Villa
Universidad Carlos III de Madrid

1. Rasgos generales: recuperación cuantitativa de reuniones de los órganos multilaterales de cooperación<

En líneas generales, las cifras de reuniones de los órganos de cooperación multilateral del Estado autonómico volvieron a términos comparables con anualidades anteriores al año 2023, año en el que la caída pareció deberse a la conjunción de dos circunstancias específicas: la Presidencia española de la Unión Europea y la multiplicidad electoral (autonómica, pero también estatal por los comicios anticipados, y las consiguientes cesantías gubernamentales en uno y otro ámbito territorial). En particular, volvió a reunirse en 2024, aunque solo en una ocasión, la Conferencia de Presidentes.

2. Reanudación de la Conferencia de Presidentes en 2024

Tras el paréntesis dos años y medio de inactividad, a finales de 2024 volvió a reunirse la Conferencia de Presidentes. Esta sesión tuvo un efecto jurídico inmediato: la desestimación, decretada mediante sendos Autos de la Sala Tercera del TS, ya en enero y febrero de 2025, por pérdida sobrevenida de objeto debida a satisfacción extraprocesal, de los recursos contencioso-administrativos contra la falta de convocatoria de la Conferencia de Presidentes en 2023 y en lo que a la sazón iba de 2024, que interpusieron durante el verano de 2024 diez CCAA presididas por el PP (Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Valencia) y la Ciudad Autónoma de Melilla.

Así pues, y con el aparejado efecto jurídico que acaba de reseñarse, se celebró el 13 de diciembre la XXVII sesión de la Conferencia de Presidentes, en el Palacio de la Magdalena (Santander). Los temas abordados fueron, fundamentalmente, la vivienda, la financiación autonómica, la inmigración y la escasez de recursos sanitarios. Sin embargo, la reunión finalizó sin que se alcanzaran acuerdos luego de debatir durante cinco horas.

Una de las cuestiones controvertidas fue la relativa a la condonación de parte de la deuda pendiente de las CCAA que en su día recurrieron al FLA, en el marco del debate más general sobre la reforma del sistema de financiación de las CCAA. Tampoco se lograron acuerdos para limitar los precios de los alquileres, o sobre la modificación de la Ley de extranjería, debido a las marcadas diferencias entre el Gobierno central y varios presidentes autonómicos, particularmente aquellos con Gobierno del PP.

El Ejecutivo central defendió la necesidad de aliviar la carga financiera de las autonomías más endeudadas, con especial referencia a Cataluña, argumentando que dicha medida contribuiría a garantizar una mayor equidad y sostenibilidad financiera en el conjunto del Estado. Sin embargo, esta propuesta fue duramente criticada por los presidentes autonómicos del PP, quienes la consideraron un trato de favor hacia la Comunidad catalana y una vulneración del principio de igualdad entre territorios, y reclamaron un enfoque más equilibrado y transparente, exigiendo que cualquier reestructuración de la deuda se aplique de manera uniforme a todas las CCAA.

El Gobierno central reiteró su compromiso de abordar una reforma del sistema de financiación autonómica, a fin de que en el mismo se tengan adecuadamente en cuenta las necesidades específicas de cada Comunidad, especialmente en zonas con mayor dispersión demográfica o envejecimiento. Por su parte, los presidentes autonómicos del PP consideraron que el Ejecutivo del Estado podía estar utilizando la financiación como herramienta de negociación política a cambio de apoyos parlamentarios de formaciones catalanas nacionalistas en el Congreso. La falta de un acuerdo claro sobre los criterios de reparto y el calendario de implementación generó tensiones, lo que determinó que una vez más se dejara en suspenso la reforma de la financiación autonómica.

Otro punto de fricción fue la gestión de la política migratoria. El Gobierno central propuso un modelo de distribución, que consideraba más equitativo, de los menores migrantes no acompañados, solicitando a las CCAA un compromiso firme para aliviar la presión sobre los territorios de mayor recepción, como Canarias, Ceuta y Melilla. Esta iniciativa fue rechazada por los presidentes autonómicos del PP, alegando la saturación de sus sistemas de acogida y la ausencia de más recursos para enfrentar la cuestión. También fue crítica de algunas Comunidades la falta de coordinación estratégica con la UE respecto a la cuestión migratoria según un planteamiento integral y solidario.

Los problemas de imparable y constante subida de los precios del alquiler de viviendas centraron parte de los debates de la CONFEPRES, especialmente en las llamadas zonas tensionadas, al objeto de permitir el acceso asequible a una vivienda digna. Las propuestas del Gobierno cosecharon la desaprobación de los presidentes autonómicos del PP, quienes reivindicaron sus competencias exclusivas sobre vivienda y rechazaron las medidas de intervención del mercado por sus posibles repercusiones contraproducentes en cuanto a la posible huida de viviendas del mercado del alquiler y la consiguiente subida de precios que esa disminución de la oferta podría producir. En cambio, el Gobierno y las Comunidades con gobierno socialista y apoyo de otras formaciones de izquierda abogaron por estas medidas y su urgencia para hacer frente a la rápida y galopante dificultad de acceso a la vivienda como consecuencia del alza generalizada de los alquileres.

En materia sanitaria, los debates giraron en torno a la escasez de profesionales con especialización y la insuficiente dotación financiera del SNS. Mientras que desde el Gobierno central se planteó el incremento de dotación financiera en la atención primaria y en incentivar la atracción de personal sanitario en áreas rurales y zonas con

poca población, varios líderes autonómicos criticaron una falta de concreción en las dotaciones presupuestarias previstas para estos fines, al tiempo que reclamaron una gestión más descentralizada de la sanidad y revisar su financiación.

Las tensiones también se hicieron evidentes en relación con la coordinación de políticas medioambientales. El Gobierno central planteó un plan de acción climática con objetivos vinculantes para la transición energética y la reducción de emisiones, que asimismo suscitó críticas de parte autonómica, especialmente en aquellos lugares dependientes de las fuentes tradicionales de energía, debido al impacto económico y social que estas medidas propuestas por el Ejecutivo central podrían tener sobre sus industrias y sectores productivos más expuestos, reclamándose desde ellas más flexibilidad en las políticas climáticas y compensaciones por las consecuencias socioeconómicas de la transición ecológica en sus respectivos territorios.

La XXVII Conferencia de Presidentes concluiría sin poder adoptar acuerdos, dando cabal muestra de la fragmentación política existente, también, en el ámbito territorial. Esta imposibilidad de acuerdos políticos, con su consiguiente falta plasmación en acuerdos formales, fue objeto de crítica de parte de actores sociales. No obstante, prosigue la continuidad de reuniones de este órgano de cooperación multilateral, anunciándose desde el Ejecutivo central la siguiente reunión de la Conferencia de Presidentes, en Barcelona, a propuesta del presidente de la Generalitat de Cataluña, Salvador Illa, tras su investidura en agosto con el apoyo del PSC, pero también de ERC y de los Comunes.

3. Órganos multilaterales de cooperación (Conferencias Sectoriales; CARUE)

Frente a la caída que la cifra de solo 56 sesiones de las Conferencias Sectoriales supuso en 2023 con respecto a anualidades precedentes, las 110 reuniones celebradas en 2024 reconectan con la tónica del más de centenar de ocasiones se dieron cita en 2022 y años inmediatamente anteriores, en los que, por otra parte, el alto número de sesiones en esos años pueden tener también una doble explicación propia solo de esos ejercicios, extraordinaria (Covid-19), o coyuntural (el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en ejecución del Programa Europeo *Next Generation*).

Frente a las solo 23 Conferencias Sectoriales que tuvieron actividad la anualidad precedente, fueron en cambio diez más las que hicieron lo propio en 2024 (33 sobre un total de 44 entidades de este tipo inscritas en el REOICO a 31 de diciembre). Por orden cuantitativo decreciente, celebraron reuniones las siguientes Conferencias Sectoriales (y Consejos asimilados): Sistema Nacional de Salud (13), Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (10), Sistema de Atención a la Dependencia (9), Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (7), Agricultura y Desarrollo Rural (6), Vivienda y Agenda Urbana (5), Infancia y Adolescencia (5), Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (5), Educación (4), Política Científica, Tecnológica y de Innovación (4), Política Universitaria (4), Administración de Justicia (3), Asuntos Medioambientales Europeos (3), Formación Profesional para Personas Trabajadoras (3), Cultura (3), Igualdad (3), Pesca (2), Mejora Regulatoria y Clima de Negocios (2), Empleo y Asuntos Laborales (2), Reto Demográfico (2), Plan Nacional sobre Drogas

(2), Inmigración (2), Transformación Digital (2), Política Fiscal y Financiera (1), Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (1), Protección Civil (1), Salvamento Marítimo (1), Memoria Democrática (1), Energía (1), Medio Ambiente (1), Comercio Interior (1), Agenda 2030 (1) y Políticas del Juego (1).

En la clave inicialmente apuntada de incremento de la actividad de los órganos multilaterales de colaboración en 2024, retornaron a la actividad, con respecto a 2023, año en que no se reunieron, seis Conferencias Sectoriales (o Consejos asimilados): Energía, Agenda 2030, Memoria Democrática, Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo (rebautizada como Formación Profesional para Personas Trabajadoras), Vivienda y Protección Civil.

No se reunieron en 2024, por el contrario, nueve Conferencias Sectoriales (o Consejos asimilados): Política Patrimonial (aún pendiente de constituirse), Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Transportes, Deporte, Industria y PYME, Turismo, Consumo, Administración Pública, y Asuntos de la Seguridad Nacional, así como la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE, que en cambio tuvo actividad en 2023 debido a la Presidencia semestral rotatoria española de la UE).

Un año más hay que subrayar la alta frecuencia de reuniones, y el mantenimiento invariablemente interanual de esta tónica, en el caso de las Conferencias Sectoriales y órganos homólogos de cooperación relativos a las políticas de la UE con gestión de subvenciones, fondos europeos, y cuotas productivas (agricultura y pesca, fundamentalmente), así como las relacionadas con el medio ambiente.

De nuevo procede destacar la intermitencia en la frecuencia de reunión de la CARUE, que de su actividad en 2023 lógicamente conectada con la Presidencia semestral rotatoria de la UE por España, pasó a la inactividad en 2024, lo que llama a la reflexión en torno al desempeño de la función transversal a la participación española en la UE con que el órgano se configura en su Ley creadora, adquiriendo protagonismo fundamentalmente en las Presidencias, o en los momentos fundacionales o refundacionales del sistema de participación de las CCAA en los asuntos comunitarios de su competencia interna con arreglo al bloque de la constitucionalidad, y pasando al languidecimiento en los correspondientes interregnos.

Otro aspecto cualitativo a resaltar es tanto la importancia del Consejo de Política Fiscal y Financiera, no sólo por su protagonismo en la configuración y reforma del modelo de financiación autonómica, ésta atascada sin progresos en el órgano un año más pese a la necesidad ampliamente sentida de la readaptación de dicho modelo a la realidad del momento, sino también en cuanto a su papel en la fijación de techos de gasto y objetivos de déficit y endeudamiento, en el marco de las exigencias de la Unión Económica y Monetaria europea.

Es, asimismo, preciso poner de manifiesto el carácter fundamental del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, no solo por el crucial papel que desempeñó durante la pandemia, sino también antes y después de ella, lo que se traduce en las habituales cifras elevadas de reuniones, sin que el año 2024 haya sido una ex-

cepción en este sentido. Por su parte, es también de destacar la relevancia cuantitativa (por frecuencia de reuniones, y por la faceta financiera de su actuación), pero también cualitativa, del Consejo Interterritorial del Sistema de Atención a la Dependencia, dada la trascendencia social de su ámbito material de actuación.

Por los temas tratados, además del CPFF, han de mencionarse las Conferencias Sectoriales de Vivienda y de Inmigración, la primera por la acuciante necesidad de dar respuesta al creciente incremento del coste económico del acceso a alquileres y propiedad de las viviendas en España, y la segunda por el amplio debate suscitado en torno a la atención y la distribución de responsabilidades en relación con los menores inmigrantes no acompañados, cuestiones ambas que se desarrollan más adelante en el presente *Informe*.

Por lo demás, la realización de las investiduras respectivas y los subsiguientes relevos en un amplio número de Ejecutivos autonómicos, tras la doble serie de citas electorales de la anualidad anterior, supuso la conformación de una mayoría de Gobiernos territoriales de distinta composición política al Gobierno central, circunstancia que ha tenido su reflejo en las dinámicas de las diversas Conferencias sectoriales y asimilados, al igual que, como se vio, la tuvo también en la propia Conferencia de Presidentes. Ello, sin embargo, no ha impedido que todas estas instancias, como se decía al inicio, hayan vuelto, cuantitativamente, a cifras de reunión habituales en los últimos años, tras la caída en 2023 debida a la Presidencia española de la UE y a las interinidades gubernamentales tras la doble serie de comicios autonómicos y estatales.

3.1. Financiación y Presupuestos: Consejo de Política Fiscal y Financiera (COPFF)

Al igual que en 2023, solo una vez se reunió el CPFF en 2024. Lo hizo el 15 de julio, siendo de destacar el retorno de la participación de Catalunya en la persona de su Consellera (aún perteneciente al Gobierno en funciones del presidente Pere Aragonés, de ERC, pues la investidura del nuevo presidente, Salvador Illa, tendría lugar en el mes siguiente, tras los comicios). Tras no haber participado en 2023, la misma Consejera justificó su presencia en la sesión del CPFF de 2024 por la defensa de un modelo de financiación singular catalana que incluya la recaudación de todos los impuestos.

Las once Comunidades con gobierno popular solicitaron incluir esta cuestión en el orden del día, lo que permitió a la consejera catalana exponer los aspectos básicos de la propuesta del Gobierno en funciones de la Generalitat. La vicepresidenta del Gobierno rechazó un concierto económico para Catalunya, aunque sí se mostró dispuesta a mejorar aspectos de la financiación, incluyendo singularidades, como las competencias de ejecución penitenciaria, o la relativa a la Policía Autonómica, así como la negociación del consorcio tributario a que se refiere el Estatut catalán para compartir la recaudación de los impuestos con la Generalitat. Asimismo, subrayó que cualquier reforma diferente del régimen de financiación común, o no foral, requeriría una reforma de la LOFCA por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

En el acuerdo de investidura del presidente del Gobierno entre PSOE y ERC, de finales de 2023, se preveía una significativa mejora de los recursos públicos destina-

dos a la ciudadanía catalana, con un capítulo relativo a la gestión singular, donde se habla de transferencias del Estado para la financiación de los servicios de seguridad de competencia de la Generalitat (Mossos d'Esquadra) que sólo Catalunya tiene entre las Comunidades no forales, o bien para un incremento en los órganos judiciales, la financiación de la investigación y becas. El pacto calendarizaba en el primer semestre de 2025 la definición del nuevo modelo financiero catalán, y que las conversaciones al efecto habrían de arrancar a partir de febrero.

La vicepresidenta señaló que el CPFF no es el foro para la discusión del modelo financiero de una única Comunidad Autónoma, si bien tampoco se produjeron avances en la modificación del sistema común de financiación autonómica, pese a llevar caducado diez años, y existir Comunidades mal y bien financiadas. Varias CCAA, incluso algunas gobernadas por el PSOE, criticaron la propuesta de la consejera catalana en funciones, por considerar que se presentaba como condición (de chantaje llegó a hablarse por la representación socialista de Castilla-La Mancha) para que el PSC obtuviera la gobernabilidad catalana.

La Comunidad andaluza, representativa del sentir de las gobernadas por el PP, se opuso a la propuesta catalana y a una negociación bilateral del Gobierno con una sola Comunidad Autónoma, argumentando que toda negociación sobre la financiación autonómica debe realizarse en el marco del CPFF, y que la propuesta de la Consellera equivalía a extender a Catalunya el sistema de cupo y concierto o convenio según los sistemas forales vasco y navarro, lo cual debilitaría el Estado, que vería comprometidos los recursos precisos para la cohesión territorial y para el Estado social.

De otra parte, el Gobierno rechazó la propuesta de las Comunidades del PP consistente en modificar las reglas decisorias del CPFF establecidas en su Reglamento, en que el Gobierno cuenta con la mayoría de los votos, pues según la vicepresidenta del Gobierno, y para las Comunidades del PSOE, no se trataba sino del intento de obtener vetos en favor de las Comunidades gobernadas por el PP, de modo que al decidirse sobre temas de competencia estatal, el Gobierno debe tener al menos la mitad de los votos en el seno del Consejo.

En el terreno de la cuantificación de la financiación autonómica para el ejercicio 2025, el Estado informó que las CCAA en 2025 pasarían a recibir 147.412 millones de euros por entregas a cuenta. Esto supone un 9,5% que las realizadas en 2024, más las liquidaciones de 2023 (casi 11.700 millones), totalizando 158.167 millones, una vez minoradas las liquidaciones negativas de 2008 y 2009. En este sentido, la vicepresidenta del Gobierno destacó lo elevado de la financiación autonómica no foral en los años de Ejecutivo central del PSOE, 300.000 millones de euros superior que la recibida en los siete años del Gobierno anterior.

En cuanto a la condonación de 83.252 millones de euros de deuda a las CCAA, decidida por el Gobierno, y estructurada en varias fases para favorecer a las comunidades con menor financiación por habitante ajustado, daría lugar a un fuerte rechazo en el seno del CPFF de parte de las CCAA gobernadas por el PP, quienes criticaron la falta de transparencia y de equidad en el reparto. Estas comunidades consideraron

que la medida beneficiaba desproporcionadamente a ciertas regiones, especialmente las gobernadas por partidos afines al Gobierno central.

En los meses previos a la reunión del CPFF, las CCAA ya habían expresado sus inquietudes sobre esta cuestión. Las de Gobierno popular exigieron criterios objetivos y transparentes para el reparto de la condonación, mientras que otras defendieron la necesidad de aliviar la carga de deuda para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos. La Comunidad de Madrid se mostró especialmente crítica, argumentando que la condonación no tenía en cuenta el esfuerzo fiscal realizado por las comunidades cumplidoras. La presidenta de la Comunidad de Madrid habló de trato discriminatorio y de una falta de diálogo por parte del Gobierno central.

Algunas comunidades reclamaron que la condonación de la deuda no sirviera como excusa para retrasar la reforma del modelo de financiación autonómica, en busca de un sistema que garantice una distribución más equitativa de los recursos y que tenga en cuenta las necesidades específicas de cada región. En este contexto, se ha subrayado la importancia de asegurar una distribución más equitativa de los recursos, así como de garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales y la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, no se logró un acuerdo sobre los criterios y mecanismos para la mencionada reforma del modelo, lo que generó frustración en muchas comunidades.

La coordinación de las políticas de endeudamiento e inversión pública entre el Estado y las CCAA ha sido otro de los ejes centrales de las discusiones. En el año 2024, el CPFF aprobó los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el período 2024-2026, estableciendo una senda de consolidación fiscal con metas específicas para cada ejercicio. Para el año 2024, se fijó un déficit público del 3% del Producto Interior Bruto (PIB), con una previsión de reducción progresiva al 2,7% en 2025 y al 2,5% en 2026.

En relación con la deuda pública, los objetivos marcados contemplaban una disminución gradual de la relación entre deuda y PIB, situándose en el 106,3% en 2024, 105,4% en 2025 y 104,4% en 2026. Se asignó a las CCAA un margen fiscal de una décima del PIB para el año 2024, con el objetivo de alcanzar el equilibrio presupuestario en 2025 y 2026. Por su parte, las entidades locales dispondrían de un margen fiscal de dos décimas del PIB en 2024.

El límite de gasto no financiero del Estado para 2024 se estableció en 199.120 millones de euros, lo que representa un incremento del 0,5% respecto al ejercicio anterior. Todos los referidos acuerdos, adoptados en el seno del CPFF, fueron posteriormente ratificados por el Consejo de Ministros y remitidos al Congreso de los Diputados para su aprobación definitiva, conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Sin embargo, el Senado rechazó en dos ocasiones (el 7 de febrero y el 6 de marzo) la senda de déficit pactada en el CPFF, mientras que el Congreso lo hizo el 23 de julio, y ante la falta de apoyos por la negativa, no solo del PP y Vox, sino también de

Junts, el Ejecutivo sacó de la agenda del Congreso la tramitación de la senda, cuya segunda votación, que finalmente no tuvo lugar, estaba inicialmente prevista en la Cámara para el 26 de septiembre. Estos factores fueron determinantes, no solo de que el Ejecutivo se haya visto compelido a atenerse a la senda de déficit más estricta remitida a la Comisión Europea en abril de 2023, sino incluso a la falta de presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2025, consumándose por el momento la segunda prórroga presupuestaria en lo que va de legislatura.

Esta situación generó un escenario de mayor exigencia fiscal para las CCAA y ayuntamientos, afectando su capacidad de gasto y la planificación presupuestaria. Por su parte, los objetivos de deuda pública para el periodo 2024-2026 se establecieron en el 106,3% del PIB para 2024, el 105,4% en 2025 y el 104,4% en 2026.

Por otra parte, se propuso la elección, por un periodo de cinco años, de la persona titular de la Presidencia de la Junta Arbitral de Resolución de conflictos en materia de Tributos del Estado cedidos a las CCAA. El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acordó proponer el nombramiento de D. Enrique Ortiz Calle como presidente de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las CCAA, que se formalizó mediante la Orden HAC/750/2024, de 18 de julio, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 23 de julio de 2024.

3.2. Sanidad: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNAS)

En la tónica de la etapa postpandémica, fueron siete las reuniones del CISNAS en 2024, lo que supusieron dos menos que en la anualidad anterior. A lo largo de 2024, se adoptaron acuerdos en áreas como la atención primaria, la regulación del cannabis medicinal, la resistencia antimicrobiana y el control del tabaquismo. No obstante, las sesiones del CISNAS también estuvieron marcadas por intensos debates y profundas discrepancias.

Entre los acuerdos que efectivamente pudieron alcanzarse, uno de los más significativos fue la aprobación del Plan de Acción de Atención Primaria y Comunitaria 2025-2027, dirigido a reforzar la atención primaria mediante nuevos perfiles profesionales, como fisioterapeutas y nutricionistas, y promover la continuidad asistencial. Aunque fue aprobado con el respaldo mayoritario del CISNAS, comunidades como Madrid, Andalucía y Galicia, gobernadas por el PP, manifestaron reservas acerca de la financiación insuficiente para implementar las medidas propuestas y cuestionaron la falta de autonomía para adaptar el plan a las particularidades de cada territorio.

En materia de financiación sanitaria, surgieron tensiones cuando varias comunidades del PP, encabezadas por Madrid, Castilla y León y Murcia, exigieron una revisión urgente del sistema de financiación del Sistema Nacional de Salud. Denunciaron la insuficiencia de los fondos transferidos por el Estado y acusaron al Ministerio de Sanidad de favorecer a Cataluña en el reparto de recursos. El Gobierno central, por su parte, argumentó que la financiación sanitaria debe enmarcarse en un proceso más amplio de reforma del sistema de financiación autonómica, una postura que fue rechazada por las comunidades del PP, que reclamaron una respuesta inmediata a la creciente presión asistencial.

El CISNAS también fue escenario de un debate sobre la situación de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (Muface). Varias comunidades gobernadas por el PP, como las de Madrid y Castilla y León, pidieron que el CISNAS instara al Ministerio de Función Pública a garantizar un nuevo concierto para asegurar la asistencia sanitaria de los mutualistas. El Ministerio de Sanidad rechazó abordar esta cuestión, argumentando que excedía las competencias del CISNAS, lo que provocó el malestar de dichas comunidades, que denunciaron la inacción del Ejecutivo central ante un problema que afecta a miles de funcionarios.

Otro punto de fricción fue la regulación del cannabis medicinal. Se presentó un proyecto de Real Decreto sobre las condiciones para la elaboración y dispensación de fórmulas magistrales a base de preparados estandarizados de cannabis. La propuesta limitaba esta actividad a las farmacias hospitalarias, excluyendo a las comunitarias. Tal exclusión fue criticada por Catalunya y la Comunidad Valenciana, que defendieron un modelo más amplio que garantizara el acceso a estos tratamientos en el ámbito extrahospitalario. No obstante, el Estado mantuvo su postura, argumentando que las farmacias hospitalarias ofrecen mayores garantías de control y seguridad.

El control del tabaquismo fue otro de los ejes centrales del CISNAS en 2024. El Ministerio de Sanidad presentó un proyecto de modificación del Real Decreto sobre productos del tabaco, incluyendo el empaquetado y los dispositivos electrónicos con y sin nicotina. Aunque la propuesta recibió el respaldo de la mayoría de las Comunidades, Andalucía y Madrid se mostraron preocupadas por el impacto económico de estas medidas en sectores relacionados con la producción y comercialización de estos productos. Pese a las críticas, el Ministerio defendió la necesidad de reforzar las políticas de salud pública para reducir la prevalencia del tabaquismo en la población.

El CISNAS aprobó el cuarto Plan Nacional de Resistencia Antimicrobiana, un programa destinado a combatir la creciente amenaza de las infecciones resistentes a los antibióticos, elaborado en colaboración con las CCAA, y si bien recibió un respaldo generalizado de éstas, algunas, como Castilla-La Mancha y Extremadura, señalaron la necesidad de dotar de recursos adicionales a los hospitales comarcales para garantizar la plena implementación de las medidas previstas. El Ministerio reconoció estas demandas, comprometiéndose a revisar las partidas presupuestarias en función de las necesidades específicas de cada territorio.

En el ámbito de la atención hospitalaria, Catalunya y el País Vasco defendieron la transferencia de competencias adicionales para gestionar íntegramente la cartera de servicios especializados, argumentando que una mayor autonomía les permitiría adaptar los servicios a las necesidades locales y optimizar los recursos. El Ministerio de Sanidad se mostró reticente a ceder más competencias, al considerar que una descentralización excesiva podría comprometer la cohesión y la equidad del Sistema Nacional de Salud.

Finalmente, el CISNAS abordó la Estrategia de Salud Mental, con especial atención a la prevención del suicidio y a la mejora de la atención en salud mental infantil y juvenil. El plan recibió un respaldo generalizado en el seno del Consejo, aunque Valencia y Baleares solicitaron mayor flexibilidad en la aplicación de las medidas para

adaptarlas a las necesidades de sus sistemas sanitarios. Asimismo, Galicia y Castilla y León criticaron la falta de personal especializado y pidieron la creación de un fondo específico para reforzar las plantillas en áreas de difícil cobertura.

3.3 Asistencia Social y Dependencia: Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (COTERSSAAD)

Manteniendo tendencia cuantitativa con respecto al año anterior, en que se reunió nueve veces, ocho fueron las sesiones del COTERSSAAD a lo largo de 2024. Los temas tratados se centraron en la distribución de fondos, la implementación de nuevas estrategias de cuidado y la mejora de la calidad en los servicios prestados.

En la sesión celebrada el 17 de junio de 2024, el COTERSSAAD aprobó una distribución récord de fondos destinados al Sistema de Atención a la Dependencia, de 783,2 millones de euros. La cifra es idéntica a la de 2023, pero continuó representando un incremento sustancial en comparación con años anteriores, para reforzar los servicios y prestaciones ofrecidos a las personas en situación de dependencia, garantizando una atención más eficaz y personalizada. La distribución de estos fondos se realizó mediante el mecanismo de "nivel acordado", en función de criterios objetivos, como la población potencialmente dependiente y el gasto autonómico en la materia.

No obstante, varias Comunidades se opusieron por la insuficiencia de esta financiación. Así, Murcia, que recibió 89 millones, expresó preocupación por la falta de financiación adecuada para implementar la nueva Ley de Dependencia y Discapacidad, destacando que la región asumía una carga presupuestaria significativa con fondos propios, superando los 244 millones de euros en 2024. De manera similar, Galicia reclamó una mayor financiación y acusó al Gobierno central de aprobar la Ley de Dependencia sin el consenso de las CCAA.

El 5 de agosto de 2024, el Consejo aprobó un Marco de Cooperación Interadministrativa para la aplicación de los servicios y prestaciones previstos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Este acuerdo buscaba coordinar esfuerzos entre las distintas administraciones para mejorar la calidad de vida de las personas dependientes. Sin embargo, algunas CCAA manifestaron la necesidad de una memoria económica detallada y un plan de recursos humanos para la implementación efectiva de la ley.

La implementación de estos nuevos criterios generó debates sobre la capacidad de las CCAA para adaptarse a las nuevas exigencias sin un incremento proporcional en la financiación. Andalucía, por ejemplo, enfrentó un colapso en la gestión de la dependencia, con un promedio de 609 días para resolver expedientes, 280 días más que la media nacional. A pesar de planes y reformas recientes, la situación no mejoró, y el gobierno regional atribuyó los problemas a la transición al nuevo sistema y a la falta de financiación estatal. Con casi 55.000 personas en listas de espera, las críticas apuntaron a una mala planificación y externalización de servicios, lo que agravó la situación y dejó a muchos sin recibir la atención necesaria.

A pesar de las discrepancias, el COTERSSAAD logró avances significativos en la mejora de la atención a la dependencia, destacando la importancia de la colaboración

interadministrativa para garantizar una atención de calidad a las personas en situación de dependencia en todo el territorio nacional. El Gobierno central defendió su compromiso con el sistema de dependencia, destacando que la financiación había aumentado un 150% desde 2020, alcanzando una aportación estatal récord de 3.411 millones de euros en 2024, el triple de lo invertido en 2014.

El 20 de noviembre de 2024, en una reunión extraordinaria, el COTERSSAAD aprobó la modificación de los criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la finalidad de elevar los estándares de calidad en la atención brindada asegurando que los centros y servicios cumplan con los requisitos necesarios para ofrecer una atención adecuada y personalizada.

Además, se transfirieron recursos derivados de fondos europeos (PRTR) para obras de transformación en centros residenciales y su adaptación al nuevo modelo, con un impacto estimado de unas 90.000 plazas. Igualmente, se dedicaron 367 millones de euros para equipamientos y tecnología orientados al fomento de la autonomía personal (teleasistencia y otros).

Pese a los acuerdos, como se anticipaba, también se evidenciaron discrepancias entre el Gobierno central y algunas CCAA respecto a la financiación y la implementación de las políticas de dependencia. Por ejemplo, Murcia solicitó una memoria económica y un plan de recursos humanos para la implementación de la nueva Ley de Dependencia, argumentando que sin una financiación adecuada, la normativa sería solo una declaración de intenciones. De manera similar, Galicia reclamó una mayor financiación y acusó al Gobierno central de aprobar la Ley de Dependencia sin el consenso de las CCAA, indicando que el Estado aportaba solo un 34% de los fondos destinados a dicha Comunidad, lejos del pactado 50%, mencionando una deuda de 2.500 millones de euros.

3.4. Igualdad, Infancia e Inmigración: Conferencias Sectoriales de Igualdad (CSI) y de Infancia y Adolescencia (CSIA). Mantenimiento de actividad y protagonismo político de la Conferencia Sectorial de Inmigración (CSIN)

Durante el año 2024, la Conferencia Sectorial de Igualdad (CSI) se reunió en dos ocasiones (una menos que en la anualidad anterior), para debatir y acordar la distribución de fondos y la implementación de iniciativas en materia de igualdad.

En la sesión celebrada el 29 de abril de 2024, se aprobó la distribución de un total de 350 millones de euros destinados a la lucha contra la violencia de género y al fomento de la igualdad. De esta cantidad, 190 millones de euros se asignaron al desarrollo del Plan Corresponsables, una iniciativa orientada a facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Los criterios de distribución de estos fondos se basaron en factores como la población de cada comunidad y la extensión de los servicios existentes.

Además, en la misma reunión, se aprobaron los criterios de distribución y la asignación de 8,5 millones de euros para el desarrollo de programas y la prestación de servicios que garanticen el derecho a la asistencia social integral a las víctimas de violencia de género y la atención a menores. Asimismo, se acordó la dotación de 1

millón de euros a fin de implementar la Propuesta Común para la Mejora de la Coordinación y desarrollo de planes personalizados, de 9,5 millones de euros para programas de apoyo a víctimas de agresiones y/o abusos sexuales, y de 800.000 euros para programas de prevención de abusos a menores tuteladas.

Sin embargo, surgieron debates en torno a la suficiencia de la financiación y la eficacia de las políticas implementadas. Algunas CCAA expresaron la necesidad de una mayor flexibilidad en la aplicación de los fondos para adaptarse a las realidades específicas de cada territorio. En este contexto, se destacó la importancia de los centros de crisis 24 horas para la atención integral a víctimas de violencia sexual. Aunque inicialmente se había establecido que estos centros debían estar operativos antes de finales de 2024, se acordó extender el plazo hasta junio de 2025 para garantizar que cumplieran con los requisitos mínimos legales de servicio y estructura.

No obstante, la extensión del plazo para la apertura de los centros de crisis 24 horas fue recibida de manera diversa por las CCAA. Mientras algunas valoraron positivamente la flexibilidad otorgada para cumplir con los estándares establecidos, otras manifestaron preocupación por posibles retrasos en la prestación de servicios esenciales para las víctimas de violencia sexual.

En paralelo, se creó un Grupo de Trabajo específico para revisar y actualizar el acuerdo de mayo de 2022 sobre la acreditación administrativa de víctimas de trata de seres humanos o explotación sexual. Su objetivo se cifra en unificar los criterios adoptados por las CCAA para la acreditación y acceso a derechos de las víctimas, así como para la recopilación de datos sobre el número de acreditaciones. La mayoría de las CCAA apoyó la creación de este Grupo. Algunas, no obstante, plantearon la necesidad de considerar las particularidades territoriales en la implementación de las medidas, lo que generó debates sobre el equilibrio entre la unificación de criterios y la adaptación a contextos locales.

Por su parte, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA) centró su actividad, durante sus cinco sesiones celebradas a lo largo de 2024 (el mismo número que en 2023), en la atención a menores migrantes no acompañados, y en la lucha contra la pobreza infantil. En la sesión de la CSIA celebrada el 18 de julio de 2024, en Tenerife, se discutió la reforma de la Ley de Extranjería y la necesidad de consensuar un plan efectivo para la distribución de menores migrantes no acompañados entre las CCAA. Este encuentro evidenció la urgencia de establecer mecanismos de solidaridad interterritorial para garantizar una atención adecuada a estos menores.

Sin embargo, la falta de avances concretos en la implementación de dicho plan generó frustración en algunas regiones. La Diputación Foral de Bizkaia lamentó la ausencia de progresos en la Conferencia Sectorial, destacando la necesidad de un plan estatal que evite desigualdades territoriales y garantice recursos adecuados para la acogida de estos menores. Andalucía reprochó al Gobierno central la "descoordinación" en la gestión de los menores migrantes, solicitando la convocatoria de una conferencia sectorial específica para abordar esta problemática. También expresó su preocupación por la utilización de estos niños y adolescentes "como si fuesen mercancía", enfatizando la necesidad de una gestión más coordinada y respetuosa con sus derechos.

Durante la reunión de la CSIA celebrada el 3 de diciembre de 2024, la ministra presentó la Prestación Universal por Crianza como una medida efectiva para favorecer a las familias con menos recursos económicos. Además, invitó a las CCAA a implicarse en el Pacto de Estado contra la Pobreza Infantil, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias y erradicar la pobreza infantil en el país.

Con respecto a la Conferencia Sectorial de Inmigración (CSIN), ésta duplicó en 2024 su frecuencia de reuniones (dos, en concreto), con respecto a la única sesión que, con su "vuelta a la vida", celebró en 2023, tras su inactividad durante los cinco años antecedentes a este último. Notoriamente, la cuestión del reparto de responsabilidades sobre los menores inmigrantes no acompañados (MENA), fue el asunto más destacado que en 2024 trató este órgano de colaboración.

Las negociaciones sobre este tema enfrentaron obstáculos significativos. Las Comunidades de gobierno popular condicionaron el acuerdo que previamente hubiese cambios en la política migratoria del Gobierno central, generando retrasos en la implementación de soluciones urgentes para Canarias y Ceuta, con una sobrepoblación de menores migrantes. Sin embargo, se convino en la necesidad de reforzar los mecanismos de protección y atención a estos menores, que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. Como consecuencia, se anunció la creación de un grupo de trabajo específico para abordar esta problemática, y se propuso la elaboración de un protocolo común de actuación para todas las CCAA.

Otro de los ejes centrales de la conferencia fue la necesidad de reforzar la coordinación entre las administraciones estatal y autonómicas. Se propuso la creación de mecanismos de intercambio de información y la elaboración de protocolos comunes de actuación.

Asimismo, el aspecto concreto de la financiación de las políticas migratorias generó un intenso debate. Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana, que soportan una mayor presión migratoria, reclamaron un aumento de los recursos económicos destinados a la acogida e integración de los inmigrantes, alegando la insuficiencia de la dotación actual para afrontar los gastos derivados de la atención a los recién llegados, especialmente en materia de alojamiento, sanidad y educación. La Comunidad de Madrid expresó su preocupación por la falta de control en las fronteras y la permisividad del Gobierno central con la inmigración irregular, exigiendo una mayor colaboración en la lucha contra las mafias que trafican con personas y medidas más estrictas para garantizar la seguridad y el orden público.

La integración de los inmigrantes fue otro de los temas abordados en la CSIN. Se destacó la importancia de promover la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación, así como la necesidad de garantizar el acceso a los servicios públicos y a la vivienda. Se presentaron diversas iniciativas y programas destinados a facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad española, como cursos de idiomas, programas de formación profesional y ayudas para el acceso a la vivienda.

En relación con el nuevo Reglamento de Extranjería, se informó que constará de tres palancas para la inclusión: la formación, el empleo y la familia. Además, se infor-

mó que se realizarán envíos mensuales de información a las CCAA sobre los dispositivos estables del Programa de Acogida.

La cooperación con los países de origen y tránsito de los inmigrantes fue otro de los puntos tratados en la conferencia. Se subrayó la importancia de establecer acuerdos bilaterales y multilaterales para gestionar los flujos migratorios de forma ordenada y segura, así como para luchar contra las redes de tráfico de personas.

En términos económicos, la gestión de la inmigración representa un desafío presupuestario considerable. Según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el gasto destinado a la acogida e integración de inmigrantes ascendió a más de 1.500 millones de euros en 2023. Esta cifra incluye los costes de alojamiento, manutención, atención sanitaria, educación y servicios sociales. La distribución de dichos fondos entre las CCAA se realiza en función de diversos criterios, como el número de inmigrantes acogidos, la capacidad de los centros de acogida y la situación socioeconómica de cada región. Las CCAA con mayor presión migratoria, como Andalucía, Canarias y la Comunidad Valenciana, reciben una mayor asignación de fondos.

Sin embargo, algunas CCAA consideran que la distribución de dichos fondos no es equitativa y que no se tienen en cuenta las necesidades específicas de cada región. La Comunidad de Madrid, por ejemplo, reclama una mayor financiación para hacer frente a los gastos derivados de la atención a los MENA.

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)

Una vez menos que el año anterior, la Conferencia Sectorial de Educación se reunió en cuatro ocasiones a lo largo de 2024. Uno de los acuerdos más destacados fue la aprobación, en la sesión del 5 de diciembre de 2024, de la propuesta de distribución territorial de los créditos destinados al Programa de cooperación territorial para el impulso de la escolarización en el primer ciclo de educación infantil.

Este programa, enmarcado en el componente 21 del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tiene como objetivo la creación de nuevas plazas de titularidad pública, prioritariamente para niños y niñas de 1 y 2 años. Para tal fin, se asignó un presupuesto de 13.332.000 euros, con el propósito de modernizar y digitalizar el sistema educativo, incluyendo la educación temprana de 0 a 3 años.

Asimismo, se acordaron iniciativas orientadas a la modernización de la Formación Profesional (FP). Se implementó un plan estratégico en el marco del Componente 20 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con una inversión de 96.884.040 euros, abarcando áreas como la evaluación y acreditación de competencias profesionales, la transformación digital mediante la conversión de aulas en espacios tecnológicos, o la ampliación de la oferta de FP. La distribución de los mencionados fondos se basó en indicadores como la población activa, el número de centros educativos, la brecha de género y el nivel de desempleo en cada comunidad autónoma.

Frente a la única reunión de la Conferencia General de Política Universitaria en 2023, este órgano celebró cuatro sesiones en 2024. Uno de los hitos más significativos fue la ratificación del Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Públicas Españolas (Programa María Goyri). Aprobado el 19 de junio de 2024, dicho Programa prevé la contratación de 3.400 profesores ayudantes doctor a partir del curso 2024-2025, con una inversión inicial de 46,7 millones de euros para cubrir el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2024. La financiación anual prevista asciende a 150 millones de euros durante los seis años de duración de los contratos, con el objetivo de reducir la tasa de temporalidad del personal docente universitario del 49% al 20%, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU).

La distribución de las plazas financiadas por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU) se realizó atendiendo a criterios específicos, asignándose, por ejemplo, 468 plazas a Andalucía, 705 a Cataluña, 426 a la Comunidad Valenciana y 656 a Madrid. Sin embargo, la Comunidad de Madrid manifestó inicialmente su desacuerdo con el convenio, argumentando problemas legales y económicos para su implementación.

Por otra parte, la financiación de la contratación de 3400 plazas de nuevo Profesorado universitario en los cuatro años subsiguientes a la vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Universitario fue tema controvertido entre el Gobierno y las CCAA de gobierno popular, ante lo sostenido por el primero en torno que no financiará esas contrataciones, y la insuficiencia financiera para la implantación de la nueva Ley denunciada por las Autonomías.

Esta postura generó tensiones significativas, ya que otras 16 CCAA habían aceptado el acuerdo. La negativa inicial de Madrid suscitó críticas por parte del Ministerio y de la oposición parlamentaria autonómica, quienes señalaron que esta decisión podría afectar negativamente la estabilidad laboral de aproximadamente 1.000 profesores universitarios en la Comunidad Autónoma y agravar la precariedad en las universidades públicas madrileñas.

No obstante, el Gobierno de la Comunidad de Madrid varió su posición y, el 11 de diciembre de 2024, aprobó el convenio del Programa María Goyri para la contratación de 1.091 nuevos profesores en las seis universidades públicas de la región. Este acuerdo estipula que el MICIU financiará 656 de las nuevas plazas durante los primeros seis años, mientras que la Comunidad de Madrid asumirá las restantes 435, y las nóminas de todos los profesores, una vez finalizado el periodo inicial. La contribución anual del Ejecutivo autonómico se estableció en 17,5 millones de euros a partir de 2025.

Por otro lado, en cuanto a la proliferación de universidades privadas en el país, cuyo número ha pasado a superar al de las públicas, con los consiguientes debates sobre la calidad educativa y la regulación del sector, a 31 de diciembre no se habían implementado cambios significativos en cuanto al marco normativo para la apertura de nuevas Universidades privada, pese a que el MICIU se había comprometido a llevarlos a cabo. Este contexto llevó a los partidos de izquierda, encabezados por Sumar,

a impulsar y aprobar una Proposición No de Ley para modificar la LOSU, con el objetivo de hacer vinculantes los informes técnicos del ministerio y aumentar el presupuesto para universidades al 1% del PIB, entre otras medidas.

3.6. Resto de Conferencias Sectoriales en 2024

En cuanto a las restantes conferencias sectoriales en 2024, se resumen sus actividades respectivas en el siguiente cuadro, por orden creciente de número de reuniones.

Denominación	**Actividad en 2024**
Consejo Territorial de Memoria Democrática	1 reunión. Temas: Designación de miembros de las comisiones técnicas contempladas en la Ley 20/2022, de Memoria Democrática. Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura. Catálogo de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática. Territorialización de créditos para actuaciones de memoria democrática en 2024.
Conferencia Sectorial de Energía	1 reunión. Temas: Resumen de la Presidencia española del Consejo de la UE. Información sobre resultados de la COP28, y sobre la planificación de la red de transporte de la energía eléctrica. Estado del PRTR.
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	1 reunión. Temas: Territorialización de fondos (PRTR: saneamiento y depuración de aglomeraciones menores de 5.000 habitantes equivalentes, plan para la "mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de pequeños y medianos municipios, y PERTE de digitalización del ciclo del agua, Plan de apoyo a la implementación de la normativa de residuos – proyectos estratégicos y de digitalización en materia de gestión de residuos. Fondos estatales: ejecución de actuaciones en el plan PIMA Eventos Adversos; para paliar daños producidos por el lobo ibérico a la ganadería extensiva y para la realización de medidas preventivas en la gestión del lobo ibérico; áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales). Proyecto de RD sobre estrategias marinas de segundo Ciclo. Aprobación del Plan Nacional de Conservación de Recursos Genéticos Forestales, del Plan Nacional de Mejora Genética Forestal, así como de diversas Estrategias y Directrices: de conservación de varias especies amenazadas, de lucha contra amenazas para la biodiversidad, de Conservación de la Red Natura 2000.
Conferencia Sectorial de Comercio Interior	1 reunión (conjunta con Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y Clima de Negocios). Temas: Análisis de coyuntura económica, Ordenanza Tipo para Ejercicio de Actividades Comerciales Minoristas.
Conferencia sectorial del PRTR	1 reunión. Tema: Información sobre el funcionamiento del Fondo de Resiliencia Autonómica en el marco del PRTR.
Consejo Nacional de Protección Civil	1 reunión. Temas: aprobación de la II Estrategia Nacional de Protección Civil. Creación de Grupos de trabajo para el desarrollo de la Norma Básica de Protección Civil. Mapa de Riesgos de Protección Civil. Registro de catástrofes y emergencias en España (Proyecto Impacto).

Denominación	Actividad en 2024
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo	1 Reunión. Tema: Presentación del Plan Nacional de Salvamento Marítimo 2025-2027.
Conferencia Sectorial para la Agenda 2030	1 Reunión. Temas: avances, desafíos y líneas principales de trabajo en materia de Agenda 2030, incluyendo el Examen Nacional Voluntario 2024, y la cooperación entre Estado, CCAA, Ciudades Autónomas y FEMP.
Consejo de Políticas del Juego	1 Reunión. Temas: Estado de situación de la "Memoria de la actividad del juego en España". Informe sobre convenios de cooperación entre registros estatal y autonómicos de interdicciones de acceso al juego (estatal y autonómicos). Resultados de subvenciones (2023) de investigación sobre trastornos del juego.
Comisión Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas	2 reuniones. Temas: Territorialización de créditos presupuestarios estatales. Anteproyecto de Ley de prevención del consumo del alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales	2 reuniones. Temas: Territorialización de fondos estatales (prevención de riesgos laborales; políticas activas de empleo) y del PRTR. Informe sobre: Plan Anual de Fomento del Empleo Digno (PAFED) 2024; propuestas normativas sobre empleo (Proyecto de RD desarrollando la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y servicios garantizados conforme a Ley 3/2023, de Empleo). Protocolo para Identificación de Buenas Prácticas en el Sistema Nacional de Empleo.
Conferencia Sectorial de Justicia	2 reuniones. Información sobre el Proyecto de Ley Orgánica de medidas de eficiencia del Servicio Público de Justicia, sobre implantación del nuevo modelo, y sobre la Ley Orgánica del Derecho de Defensa. PRTR: estado de situación de las inversiones. Avances de los Grupos Técnicos: cogobernanza, digitalización, teletrabajo, gestión de cadáveres no reclamados, depósitos judiciales, eficiencia organizativa del Servicio Público de Justicia, Medios Alternativos de Solución de Controversias. Rehabilitación sostenible de edificios de la Administración de Justicia. Ciberseguridad. Despliegue del nuevo Registro Civil. Decálogo sobre Justicia de los Cuidados.
Conferencia Sectorial de Reto Demográfico	2 reuniones. Temas: actualización de Acuerdos en el marco del PRTR (actuaciones de bioeconomía en municipios con especiales dificultades demográficas para incentivo de su desarrollo económico y social; capacitación digital de la ciudadanía). Información sobre la política de reto demográfico y lucha contra la despoblación. Acuerdo de cooperación y territorialización de créditos AGE para CCAA destinados a actuaciones del Fondo de Cohesión y Transformación Territorial (FCT) en 2024.
Conferencia Sectorial de Pesca	2 reuniones. Temas: calendario y distribución de financiación para artes de cerco, palangre de superficie y arrastre en Mediterráneo y Golfo de Cádiz. Paradas temporales y compensación de artes y especies: jurel stock JAX/08C, sonsera, rastel de cadenes y alcatruz, marisquería en Ría de Arosa, Noia, Cofradías de Pontevedra, Lurizán, Raxó, Sanxenxo y Marín, y percebe por Cofradía de Bueu.

Denominación	Actividad en 2024
Conferencia Sectorial para la Transformación Digital	2 reuniones. Temas: Territorialización PRTR: inversión "Data Lake sanitario" entre las CCAA, INGESA y las Ciudades de Ceuta y Melilla, y actuaciones de la iniciativa de Redes Territoriales de Especialización Tecnológica (RETECH).
Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y Clima de Negocios	2 reuniones. Temas: Análisis de coyuntura económica, Ordenanza Tipo para Ejercicio de Actividades Comerciales Minoristas, avances de Grupos de trabajo, nuevas líneas de política económica e identificación de barreras, modificación del Reglamento interno de la Conferencia.
Conferencia Sectorial de Cultura	3 reuniones. Temas: Líneas maestras y prioridades para la legislatura, subvenciones para creación literaria, reforma de la Ley de Mecenazgo, Plan de infraestructuras, y actuaciones en el medio rural. Territorialización de fondos: laboratorios e incubadoras de creación y desarrollo de proyectos audiovisuales en 2024, fomento de la actividad cultural en zonas rurales, y ayudas a laboratorios, incubadoras y desarrollo de proyectos audiovisuales. Reforma del Proyecto de compra de libros en papel del PRTR. Centralización excepcional (Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales) de las ayudas a las salas de exhibición cinematográfica y creación de audiencias en 2024. Actualización del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Cultura para su adecuación a la nueva estructura orgánica del Ministerio de Cultura. Creación de grupo de trabajo sobre compras de libros para bibliotecas públicas. Borrador de convenio sobre acceso y consulta con fines de investigación, de colecciones digitales conservadas en la Biblioteca Nacional de España. Trabajos y avances del Plan de Derechos Culturales. Información sobre Mondiacult 2025.
Conferencia Sectorial de Formación Profesional para Personas Trabajadoras	3 reuniones. Temas: Territorialización de Fondos. Programas de Cooperación Territorial: acciones formativas del Catálogo Nacional de Estándares de Competencia 2024; Fondos PRTR: Programas Código Escuela 4.0, de Libros de Texto y Material Didáctico, de Educación inclusiva FSE+, PROA+, de Bienestar emocional en el ámbito educativo, de Refuerzo de la comprensión lectora y de la competencia matemática, y de Impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil con nuevas plazas de titularidad pública; acciones de *Reskilling* y *Upskilling* de la población activa para cualificaciones profesionales en sectores estratégicos, cuidado de personas y zonas en riesgo de despoblación; ampliación de plazo del programa de mejora de la competencia digital educativa (MRR). Distribución de créditos de formación profesional 2024 del PRTR y del FSE.

Denominación	Actividad en 2024
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud	5 reuniones. Temas: Situación de los profesionales sanitarios en la región europea, Informe del Estudio Oferta-Necesidad de especialistas médicos 2023-2035, Proyecto de RD de modificación del sistema de acceso excepcional al título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria y sobre el ejercicio de la Medicina de Familia en el Sistema Nacional de Salud, POE Medicina Familiar y Comunitaria y requisitos de acreditación, incentivos a la función tutorial, nombramientos pendientes de los Vocales de las Comisiones Nacionales de Especialidades, modificación del RD 698/2023, de 25 de julio, sobre concesión directa de subvenciones a universidades públicas para financiación del incremento de plazas de grado en Medicina y de las inversiones para mejorar la calidad docente, prevención de Agresiones a Profesionales Sanitarios, proyecto de RD estableciendo el Título de Especialista en Laboratorio Clínico, requisitos de Acreditación de Unidades Docentes Multidisciplinares de Atención Primaria y comunitaria.
Vivienda y Agenda Urbana	6 reuniones. Asuntos: Adaptación del Reglamento Interno a la nueva estructura del Ministerio. Ejecución del PRTR. Territorialización de fondos AGE para programas de ayuda de rehabilitación residencial y vivienda social. Consecuencias y afección de la vivienda de uso turístico sobre la vivienda habitual a precios asequibles. Criterios generales del nuevo Plan Estatal de Vivienda, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana y Rural. Territorialización de las ayudas financieras estatales del Bono Alquiler Joven para 2024.
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural	6 reuniones. Temas: Asignación de fondos: FEAGA 2025 para promoción del vino en mercados de terceros países, de Competitividad y Calidad de la Producción y los Mercados, de Competitividad y Calidad de la Sanidad Agraria, de fondos AGE para Programas de Desarrollo Rural 2014-2022, de intervenciones FEADER en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 (Política Agrícola Común), de la 2.ª convocatoria de inversiones de la Intervención Sectorial del Vino 2020-2024, de fondos comunitarios del Programa Escolar de Consejo de Frutas, Hortalizas y Leches, de Reestructuración y Reconversión de Viñedos. Relevo generacional en el sector agrario. Garantía de la sostenibilidad del seguro agrario. Propuesta de modificación del Plan Estratégico de la PAC (PREPAC). Aprobación del Plan de Acción Nacional de Uso Sostenible de Fitosanitarios. PRAN 2025-2027 (Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos)

4. Comisiones bilaterales estatutarias y traspasos de medios y servicios estatales a CCAA

En contraste con la ausencia de reuniones durante la anualidad anterior, dos fueron las celebradas en 2024 de comisiones e instancias bilaterales de cooperación entre Estado y cada una de las CCAA que regulan los respectivos estatutos, concretamente la existente con el País Vasco en las dos ocasiones: el 28 de octubre y el 27 de noviembre. Es de destacar que en 2024 se han celebrado la mitad de todas las reuniones de esta instancia de colaboración, datando las otras dos, respectivamente, de los años 2010 y 2009, con un *gap*, respecto de estas dos sesiones iniciales, de en torno a déca-

da y media, y coincidiendo con el 45º aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika en referéndum,

La Comisión se reunió tras el compromiso adquirido en septiembre, con motivo de la ronda de contactos individuales del presidente del Gobierno con los autonómicos, entre el primero y el Lehendakari, tras la investidura de éste a resultas de los comicios autonómicos y la formación de Ejecutivo de coalición en la Comunidad Autónoma entre el PNV y el PSC. En la sesión, ambos Ejecutivos manifestaron su intención compartida de culminar los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma con respecto a las competencias asumidas por ésta de conformidad con el Estatuto de Gernika, que se sumarán a los 14 traspasos de competencias producidos desde 2018. El horizonte temporal para ello quedó situado antes de 2026.

Con este fin, la Comisión acordó una agenda de traspasos, sobre las siguientes cuestiones: permisos de trabajos para personas extranjeras en el ámbito de la Comunidad Autónoma, Centro Nacional de Verificación de la Maquinaria de Barakaldo, Meteorología, y Salvamento Marítimo. A tal fin, se convino la creación de una subcomisión mixta paritaria entre ambos Gobiernos integrada por representantes de los Departamentos ministeriales y Consejerías autonómicas competentes *ratione materie*. Y asimismo se acordaron grupos de trabajo para el fomento de la creación de una Macrorregión Atlántica Europea, y el impulso del euskera como lengua oficial de la Unión Europea.

Pendientes se hallan aún los traspasos relativos a la gestión de aeropuertos y puertos de interés general, políticas pasivas de empleo y, entre las más polémicas y técnicamente complejas, el referente a la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. En cuanto al compromiso de ambas partes para el impulso de la Macrorregión Atlántica, se anunció que en Bilbao se celebraría a lo largo de 2025 una trilateral entre los secretarios de Estado para la Unión Europea de Francia, España y Portugal.

En cuanto a la gestión y ordenación del litoral, esta transferencia atribuirá a la Comunidad Autónoma la gestión, el otorgamiento e incluso la potestad sancionadora en relación con las autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar de proyectos de urbanización, y las concesiones para las construcciones de puentes, líneas eléctricas o de comunicaciones, embarcaderos, pantalanes o varaderos fijos. También permitirá impulsar infraestructuras de transición energética (aerogeneradores y sus conducciones eléctricas), nuevos proyectos pesqueros en la costa, líneas de comunicaciones, embarcaderos, pantalanes o varaderos fijos.

En cuanto al traspaso en materia de Ayudas a la Actividad Cinematográfica y Audiovisual, la Comunidad pasará a gestionar las ayudas al desarrollo y el fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción del audiovisual en euskera, el Fondo de Protección de la Cinematografía en lenguas cooficiales, o el fomento de la creación de contenidos en lengua vasca. También se aprobó un calendario para los traspasos pendientes, en torno a la veintena entre ellas el relativo al régimen económico de la Seguridad Social.

Por lo que respecta a los Órdenes del día de las dos sesiones de este órgano en 2024, el correspondiente a su (3.ª) reunión, el 28 de octubre, incluyó las siguientes cuestiones:

– Adopción del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco por el que se aprueba el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco.

– Adopción del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco relativo a la presidencia de cada representación en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco.

– Adopción del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la creación de la Subcomisión de Coordinación e Impulso Institucional.

– Adopción del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la creación del Grupo de Trabajo de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos.

– Aprobación del acta de la 3.ª reunión, celebrada el 28 de octubre de 2024.

Por su parte, en el orden del día de la (4ª) reunión de 27 de noviembre de 2024, se agendaron los siguientes temas:

– Acuerdo sobre las propuestas de traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral y de actividad cinematográfica y audiovisual.

– Acuerdo sobre la celebración de la próxima reunión de la Comisión Mixta de Transferencias.

– Acuerdo sobre el calendario de traspasos de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

– Análisis de otros asuntos: gestión migratoria, impulso a la creación de la Macrorregión Atlántica europea e impulso al proceso de declaración del euskera como lengua oficial de la Unión Europea por parte del Consejo Europeo.

Por Orden TMD/1217/2024, de 29 de octubre, se publicó el nuevo Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación (BOE de 5 de noviembre de 2024), acordado en la reunión de 28 de octubre de 2024. Con arreglo al mismo, la Comisión Bilateral ejercerá funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en particular:

a) Controversias entre ambas partes y propuesta de medidas para su resolución, y, si procede, para la aplicación y la interpretación del Estatuto, a salvo de las competencias del Tribunal Constitucional y Tribunales de Justicia.

b) Análisis e impulso de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Vasca, incluyendo el posible establecimiento de prioridades y calendarización de las negociaciones correspondientes.

c) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en los asuntos de la Unión Europea, en particular en la formación de la posición del Estado con relación al diseño y aplicación de las políticas comunes comunitarias y de las normas con incidencia directa en el régimen económico y fiscal de la Comunidad Autónoma.

d) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Por último, en lo que respecta a la adopción de Decretos de traspasos de servicios y funciones del Estado a CCAA en 2024, se produjeron cinco, todos ellos, asimismo, con la Comunidad Autónoma del País Vasco como destinataria, a resultas de las tareas reseñadas de la Comisión Bilateral el mismo año:

– Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros): BOE 19-04-2024.

– Real Decreto 367/2024, de 9 de abril, de ampliación de los servicios del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2768/1980, de 26 de septiembre, en materia de Sanidad, Servicios y Asistencia Sociales (fase de autonomía del sistema de protección internacional): BOE 19-04-2024.

– Real Decreto 368/2024, de 9 de abril, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones de la Administración del Estado correspondientes a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías: BOE 19-04-2024.

– Real Decreto 1309/2024 de 23 de diciembre, de ampliación de funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre, en materia de Fundaciones y Asociaciones Culturales, Libro y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Sociocultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes: BOE 30-12-2024.

– Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ordenación y gestión del litoral: BOE 30-12-2024.

5. Colaboración bilateral en prevención de la conflictividad competencial Estado-CCAA

Cumple cerrar el presente *Informe* con los datos, correspondientes a 2024, 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) establecido 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, así como acerca de su culminación en acuerdo de evitación de litigación constitucional sobre la controversia.

35 fueron los acuerdos de iniciación del mecanismo en 2024 (frente a 54 en 2023), mientras que los acuerdos de finalización ascendieron (o mejor dicho, descendieron) a 30, en contraste con los 52 logrados en el año antecedente. Esto es, disminuyeron tanto las iniciaciones como las terminaciones del procedimiento previsto en el art. 32.3 LOTC, lo cual, siendo positivo en el primer caso, no lo es tanto (o no lo es, sin más) en el segundo, pues implica un incremento interanual de situaciones en que la cooperación no logra evitar la conflictividad jurisdiccional competencial entre Estado y CCAA, truncando la tendencia contraria de años antecedentes.

Cualitativamente, en cuanto a los contenidos de las leyes autonómicas cuyas respectivas impugnaciones no terminaron con acuerdos extrajudiciales por la vía del art. 33.2 LOTC, varios de ellos reflejan el contraste ideológico entre las fuerzas presentes en los Gobiernos central y de las correspondientes autonomías, como por ejemplo aconteció con las leyes de identidad y no discriminación por razón de género aprobadas por la Comunidad de Madrid, o de Concordia, derogatoria de la anterior legislación territorial de Memoria Histórica (Valencia). También es llamativa la falta de acuerdo en varias medidas legislativas relacionadas con la erupción volcánica de Cumbre Vieja (Canarias).

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
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 núm. 25 de 29/01/2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
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 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 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 núm. 27, de 31 de enero de 2024
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 núm. 28, de 1 de febrero de 2024
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 28 de febrero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de febrero de 2024, 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» núm. 68, de 18 de marzo de 2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
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 1 5/11/2023	Resolución de 28 de febrero de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 22 de febrero de 2024, 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» núm. 81, de 2 de abril de 2024
Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 6 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024.	«BOE» núm. 89, de 11 de abril de 2024	Resolución de 26 de junio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 17 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024	«BOE» núm. 173, de 18 de julio de 2024
Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 6 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024.	«BOE» núm. 89, de 11 de abril de 2024	Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 8 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024.	«BOE» núm. 87, de 9 de abril de 2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 6 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley de Cantabria 3/2023, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.	«BOE» núm. 88, de 10 de abril de 2024	Resolución de 19 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 18 de septiembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 3/2023, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.	«BOE» núm. 244, de 9 de octubre de 2024
Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 6 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024.	«BOE» núm. 89, de 11 de abril de 2024	Resolución de 26 de junio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 17 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 12/2023, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2024.	«BOE» núm. 173, de 18 de julio de 2024
Resolución de 18 de marzo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 11 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia.	«BOE» núm. 96, de 19 de abril de 2024	Resolución de 21 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 9 de mayo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 1/2024, de 11 de enero, de la calidad alimentaria de Galicia.	«BOE» núm. 150, de 21 de junio de 2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 25 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.	«BOE» núm. 99, de 23 de abril de 2024	Resolución de 9 de julio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 4 de julio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.	«BOE» núm. 173, de 18 de julio de 2024
Resolución de 10 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 25 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en relación con la Ley 4/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024.	«BOE» núm. 99, de 23 de abril de 2024	Resolución de 19 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 13 de septiembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en relación con la Ley 4/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024.	«BOE» núm. 255, de 22 de octubre de 2024
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 17/2023, de 27 de diciembre, por la que se 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.	«BOE» núm. 100, de 24 de abril de 2024		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se 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.	«BOE» núm. 100, de 24 de abril de 2024		
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 25 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024.	«BOE» núm. 100, de 24 de abril de 2024	Resolución de 9 de julio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 4 de julio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024.	«BOE» núm. 172, de 17 de julio de 2024
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley 2/2023, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2024.	«BOE» núm. 100, de 24 de abril de 2024	Resolución de 11 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 3 de septiembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Cantabria, en relación con la Ley 2/2023, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2024.	«BOE» núm. 244, de 9 de octubre de 2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 22 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.	«BOE» núm. 102, de 26 de abril de 2024	Resolución de 11 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 3 de septiembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley de Galicia 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.	«BOE» núm. 246, de 11 de octubre de 2024
Resolución de 5 de abril de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de marzo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.	«BOE» núm. 102, de 26 de abril de 2024	Resolución de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de agosto de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.	«BOE» núm. 232, de 25 de septiembre de 2024
Resolución de 9 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 15 de abril de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja.	«BOE» núm. 123, de 21 de mayo de 2024	Resolución de 11 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 3 de septiembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja.	«BOE» núm. 244, de 9 de octubre de 2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 9 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 29 de abril de 2024, 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 el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.	«BOE» núm. 140, de 10 de junio de 2024	Resolución de 11 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de agosto de 2024, 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 el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.	«BOE» núm. 242, de 7 de octubre de 2024
Resolución de 21 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 9 de mayo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.	«BOE» núm. 150, de 21 de junio de 2024	Resolución de 2 de diciembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que publica el Acuerdo de 19 de noviembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda.	«BOE» núm. 302, de 16 de diciembre de 2024

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 21 de mayo de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 9 de mayo de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.	«BOE» núm. 150, de 21 de junio de 2024	Resolución de 19 de diciembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 12 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.	«BOE» núm. 17, de 20 de enero de 2025
Resolución de 13 de junio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 6 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha.	«BOE» núm. 153, de 25 de junio de 2024		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 26 de junio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 12 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 1/2024, de 22 de marzo, por el cual se regulan determinados aspectos de la actividad sanitaria urgente y emergente en las Illes Balears.	«BOE» núm. 173, de 18 de julio de 2024	Resolución de 16 de enero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 1/2024, de 22 de marzo, por el cual se regulan determinados aspectos de la actividad sanitaria urgente y emergente en las Illes Balears.	«BOE» núm. 32, de 6 de febrero de 2025
Resolución de 9 de julio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 28 de junio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en relación con la Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las Actividades de los Cargos Públicos de las Illes Balears.	«BOE» núm. 173, de 18 de julio de 2024	Resolución de 16 de enero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las Actividades de los Cargos Públicos de las Illes Balears.	«BOE» núm. 32, de 6 de febrero de 2025
Resolución de 23 de julio de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 10 de julio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley de Illes Balears 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda.	«BOE» núm. 215, de 5 de septiembre de 2024	Resolución de 16 de enero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con la Ley de Illes Balears 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda.	«BOE» núm. 32, de 6 de febrero de 2025

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de agosto de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, en relación con la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico.	«BOE» núm. 224, de 16 de septiembre de 2024	Resolución de 11 de febrero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que publica el Acuerdo de 6 de febrero de 2025, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, en relación con la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico.	«BOE» núm. 59, de 10 de marzo de 2025
Resolución de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de julio de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears.	«BOE» núm. 227, de 19 de septiembre de 2024	Resolución de 16 de enero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, en relación con el Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears.	«BOE» núm. 32, de 6 de febrero de 2025
Resolución de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de agosto de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.	«BOE» núm. 228, de 20 de septiembre de 2024		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 26 de julio de 2024, 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 el Decreto-ley 5/2024, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 21 de mayo, por el que se da cumplimiento a los Acuerdos de 30 de diciembre de 2022 y de 13 de febrero de 2024, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma, y se modifican otras disposiciones normativas.	«BOE» núm. 228, de 20 de septiembre de 2024	Resolución de 19 de diciembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 5 de diciembre de 2024, 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 el Decreto-ley 5/2024, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 21 de mayo, por el que se da cumplimiento a los Acuerdos de 30 de diciembre de 2022 y de 13 de febrero de 2024, de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma, y se modifican otras disposiciones normativas.	«BOE» núm. 17, de 20 de enero de 2025
Resolución de 3 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 7 de agosto de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 1/2024, de 27 de junio, de la Generalitat, por la que se regula la libertad educativa.	«BOE» núm. 232, de 25 de septiembre de 2024		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de septiembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 5/2024, de 24 de junio, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.	«BOE» núm. 263, de 31 de octubre de 2024		
Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha.	«BOE» núm. 267, de 5 de noviembre de 2024	Resolución de 16 de enero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 20 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en relación con la Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha.	«BOE» núm. 30, de 4 de febrero de 2025
Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat.	«BOE» núm. 268, de 6 de noviembre de 2024		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 5/2024, de 26 de julio, de la Generalitat, de Concordia de la Comunidad Valenciana.	«BOE» núm. 268, de 6 de noviembre de 2024		
Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 4/2024, de 26 de julio, de la Generalitat, de modificación de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, y de la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de personas con cargos públicos no electos.	«BOE» núm. 268, de 6 de noviembre de 2024		
Resolución de 15 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 1 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón.	«BOE» núm. 269, de 7 de noviembre de 2024	Resolución de 22 de enero de 2025, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 16 de enero de 2025, de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, en relación con la Ley 4/2024, de 28 de junio, del Sistema de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Aragón.	«BOE» núm. 43, de 19 de febrero de 2025

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 23 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 14 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas.	«BOE» núm. 278, de 18 de noviembre de 2024		
Resolución de 23 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 14 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 4/2024, de 26 de julio, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.	«BOE» núm. 278, de 18 de noviembre de 2024		

COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN (ART. 33.2 LOTC) 2024			
Inicio de Negociación	**Publicación**	**Acuerdo extrajudicial**	**Publicación**
Resolución de 23 de octubre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 16 de octubre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 3/2024, de 23 de julio, de medidas en materia agraria para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.	«BOE» núm. 278, de 18 de noviembre de 2024	Resolución de 19 de diciembre de 2024, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de 12 de diciembre de 2024, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Decreto-ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 3/2024, de 11 de marzo, de medidas en materia agraria para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.	«BOE» núm. 17, de 20 de enero de 2025

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS[1]

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

Un año más 2024 confirma las inercias de la cooperación convencional tanto en su dimensión vertical (entre Estado y CCAA), como en su dimensión horizontal (entre CCAA). De esta forma, 2024 vuelve a constatar una tendencia absolutamente consolidada en el Estado autonómico: el claro predominio de los convenios verticales sobre los horizontales y, con ello, la proclividad de las CCAA a formalizar convenios con el poder central más que con otras Comunidades. La ausencia de novedades en el año en curso significa, pues, la consolidación de unas estructuras y unas dinámicas, que no empece la relevancia de este instrumento en el Estado autonómico y la necesaria visibilidad que, en correlación, debe tener el recurso (o no) a esta técnica de cooperación.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

1.1. Dimensiones cuantitativas

En 2024 constan 1.313 convenios entre el poder central y las CCAA según la base de datos del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Este volumen se sitúa dentro de los niveles de la actividad convencional vertical desde 2021 (1.351). Tras el descenso que se registró entre 2011-2020 y cuyo punto más bajo fue 2016 con 238 convenios, la cifra de convenios verticales se ha vuelto a situar sobre el millar. Este año representa un leve crecimiento respecto a 2023 (1.045) y 2022 (1.127) y ligerísimamente inferior a 2021 (1.351). Los datos cuantitativos por CCAA indican que, por regla general, la mayoría incrementa el número de convenios verticales salvo en casos excepcionales que mantienen unas cifras similares a las del año anterior (Cataluña, Galicia, Aragón y Castilla-La Mancha).

Sobre una media de 68 convenios verticales en 2024, las CCAA que se hallan claramente por encima de la media y a la cabeza en la suscripción de convenios con el poder central son por este orden: la Comunidad de Madrid (310) que triplica el número de instrumentos convencionales respecto de Andalucía (154), Castilla y León (108) y Comunidad Valenciana (103). Con una frecuencia sobre la media (entre 100 y 50 convenios anuales) se sitúan Cataluña (81), Galicia (70), Castilla-La

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 CCAA correspondientes a 2024.

Mancha (57), Canarias (54), Murcia (42) y Principado de Asturias (51). Por debajo, se hallan Illes Balears (40), Extremadura y Aragón (43), La Rioja (36), Cantabria (35), Navarra (34), País Vasco (29). Como cada año, las Ciudades Autónomas de Melilla (19) y Ceuta (14) registran la actividad convencional inferior.

Con estos datos, la actividad convencional solo de la Comunidad de Madrid representa casi un tercio del total del año en curso, mientras que los convenios verticales suscritos por las cuatro CCAA más suscriptoras (Comunidad de Madrid, Andalucía, Castilla y León y Comunidad Valenciana) suman la mitad de los convenios verticales correspondientes a esta anualidad. Estas Comunidades han experimentado un incremento de su actividad convencional durante 2024 muy superior al resto, pues el crecimiento de convenios en sendos casos ronda entre el 50% (Comunidad de Madrid y Andalucía) y el 30% (Castilla y León y Comunidad Valenciana) más que el año anterior.

Visto en perspectiva, la Comunidad de Madrid se consolida como la Comunidad Autónoma que mantiene no solo la mayor actividad convencional con el poder central con una gran diferencia al resto. En la franja alta y media se sitúan un amplio número de Comunidades que oscilan en la intensidad de la frecuencia suscriptora, mientras que se consolidan las CCAA que año tras año suelen registrar una menor actividad convencional, las dos CCAA con régimen foral propio (Navarra y País Vasco) y las Ciudades Autónomas (Melilla y Ceuta).

La forma de suscripción de estos convenios es bilateral en su casi totalidad (99%), esto es, las partes son dos: el poder central y una Comunidad Autónoma. Se trata de un modo de proceder también absolutamente implantado en el Estado autonómico, si bien la multilateralidad ha aparecido en los últimos años. Los convenios suscritos entre el poder central y más de una Comunidad Autónoma representan un porcentaje muy pequeño en el total de la actividad convencional (1%). Sin embargo, en número, su presencia en el panorama convencional resulta más significativa sobre todo teniendo en cuenta que durante décadas no se han producido. Este año su número es algo inferior al anterior (2024: 15 convenios multilaterales sobre 1.313, 2023: 28 sobre 1.045) y su suscripción entre tantos convenios bilaterales es, de nuevo, un dato que debe destacarse y al que se prestará atención en el siguiente epígrafe.

En función del departamento ministerial, los sectores de la actividad convencional vertical son muy variados. Este año todos los ministerios, hecha excepción del Ministerio de Juventud e Infancia, han suscrito convenios con las CCAA, si bien la frecuencia y el tipo de actuaciones acordadas diverge entre ellos. No hay novedades respecto a años anteriores más allá de los convenios resultantes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el marco de la iniciativa Next Generation EU que se tratarán también más adelante. Basta constatar que casi la mitad de la actividad convencional vertical del año en curso se concentra en seis ministerios: Ciencia, Innovación y Universidades (11%), Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (9%), Transición Ecológica y Reto Demográfico (7,6%), Derechos Sociales y Consumo (7%), Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (6,6%) y Educación y Formación Profesional (6%). Los tres primeros ministerios superan por sí so-

los el tercio del total de la actividad convencional vertical (28%) y son los únicos departamentos que superan el centenar de convenios.

Un año más, Ciencia, Innovación y Universidades registra el mayor número de convenios verticales con un porcentaje muy similar al del año anterior (147 convenios, 11%). De un tiempo a esta parte, este departamento se ha erigido como uno de los más activos en la suscripción de convenios con las CCAA. En un buen número de casos, las partes suscriptoras son universidades. Las acciones pactadas son variopintas. Entre ellas, más allá de acciones específicas y singulares a realizar en una concreta Comunidad Autónoma, aparecen de forma principal el intercambio de información y la cooperación educativa a través de acciones como el fomento de la innovación y desarrollo tecnológico, el desarrollo de tesis doctorales y colaboración en programas de doctorado, el desarrollo de programas de máster universitario, prácticas académicas externas y trabajos fin de máster, o el Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Públicas Españolas. Este departamento es el que ha suscrito un mayor número de convenios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el marco de la iniciativa Next Generation EU y uno de los convenios multilaterales para la realización conjunta Programa de Ciencia.

Inclusión, Seguridad Social, Migraciones (120 convenios, 9%) asciende en 2024 a la segunda posición en cuanto departamento promotor de convenios con las CCAA y duplica el volumen del año anterior. Las acciones pactadas son de muy amplio espectro. En este ámbito se hallan desde la realización de proyectos concretos en el marco de planes que suelen ir asociados a financiación (convenios para el control de la incapacidad temporal en el marco del Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal), encomiendas de gestión (convenios en aplicación del art. 170.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y los dictámenes médicos de incapacidad, a través de los cuales se encomiendan dichas funciones a la Comunidad Autónoma suscriptora), el intercambio de información (cesión de la información, con fines estadísticos, que figura en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y/o Tarjeta Social Digital y cuya titularidad ostenta el INSS) y, sobre todo, los convenios de cooperación educativa para la realización de prácticas externas. Entre los convenios suscritos por este departamento merecer destacar el firmado con Cataluña para la gestión de la prestación no contributiva del IMV, convenios relativos a proyectos de inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el que mayor número de varios convenios multilaterales ha firmado.

Transición Ecológica y Reto Demográfico (100 convenios, 7, 6%) desciende ligeramente respecto a 2024, pero sigue siendo situándose sobre el centenar de convenios. Las acciones pactadas, en este caso, son: ejecución de proyectos de cariz diverso en una comunidad concreta (relativos a industria, minería, aguas) asociados normalmente a un contenido financiero que puede traer causa también de fondos europeos (adenda al convenio para la financiación, ejecución y explotación de determinadas infraestructuras de saneamiento y depuración necesarias para garantizar el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE), encomiendas de gestión (explotación integral,

mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras hidráulicas declaradas de interés general construidas en el proyecto "Toma el embalse del Andévalo"), intercambio de información y, con enorme diferencia, los convenios de cooperación educativa para la realización de prácticas externas. Este ministerio también ha firmado convenios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y un convenio multilateral para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga".

Por debajo del centenar de convenios se sitúan el resto de los departamentos. Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (92 convenios, 7%) incrementa su volumen de actividad convencional. Los convenios más recurrentes impulsados por este departamento son los suscritos en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a través de los cuales se pacta el nivel de financiación acordado entre el Estado y las CCAA, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia entre la Administración General del Estado y las CCAA, sobre intercambio de información (cesión de uso de la aplicación informática para la valoración de la discapacidad o sobre interconexión automatizada de los correspondientes registros de interdicción de acceso al juego), así como los convenios para la realización de prácticas externas.

Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (87 convenios, 6,6%) vuelve a crecer en 2024. Este incremento radica en la asunción por parte de este ministerio de las competencias en materia de justicia. Habitualmente, el departamento de la presidencia es un ministerio con una actividad convencional baja y circunscrita por regla general a convenios singulares para algún acontecimiento específico. El hecho de que justicia forme parte de este departamento ha multiplicado el número de sus convenios. La gran mayoría versan sobre cooperación educativa (colaboración en actividades formativas de la carrera fiscal y personal de la administración de justicia y prácticas externas). En justicia destacan en 2024 un convenio con Cataluña para la publicación de normas estatales en lengua catalana y convenios (o sus adendas) que se vienen suscribiendo con algunas CCAA a través de los cuales se crea la Comisión Mixta de Letrados de la Administración de Justicia (en 2024 con la Comunidad Valenciana) para una mejor gestión de los medios personales y materiales en este ámbito.

Educación, Formación Profesional y Deportes (80 convenios, 6%) incrementa su actividad convencional en 2024. Las acciones pactadas se centran en la ejecución de un plan estatal asociado a financiación (Plan de Actuación Plurianual 2023-2026 del CRN: Gestión Ambiental y CRN: Logística Comercial y Gestión del Transporte en el ámbito de la formación profesional), cesión de uso de recursos informáticos (aplicación didáctica de la donación según el modelo del proyecto "Aula del futuro") y la cooperación educativa a través de los convenios sobre prácticas externas.

Hacienda (78 convenios, 6%) se mantiene en niveles similares a los del año anterior. Los convenios verticales que impulsa este departamento tienen por objeto habitualmente el intercambio de información (convenios de suministro de información para finalidades no tributarias). En los últimos años, han irrumpido en la actividad

convencional de este departamento también los convenios cooperación educativa, en particular, aquellos que versan sobre prácticas externas.

Economía, Comercio y Empresa (75 convenios, 5,7%) incrementa su número de convenios en 2024. Los convenios impulsados por este departamento se centran en dos grandes ámbitos: estadística y cooperación educativa. Estadística es un campo de larga trayectoria para la actividad convencional vertical desde el inicio del Estado autonómico. Los convenios donde se acuerdan intercambio de información por motivos estadísticos están presentes de nuevo este año (intercambio de información estadística correspondiente a 2024, o realización de la operación estadística Indicadores de Confianza Empresarial). Los convenios sobre cooperación educativa, en concreto, para la realización de prácticas externas han superado en número a las materias estadísticas.

Defensa (74 convenios, 5,6%) se mantiene en porcentajes similares a años anteriores. El contenido principal de las actividades pactadas en estos convenios es la realización de prácticas académicas externas y en menos medida la realización de actividades relacionadas con la seguridad. Este departamento ha suscrito con varias CCAA un convenio para la cesión de información en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Cultura (73 convenios, 5,5%) se sitúa en unos porcentajes estables respecto a años anteriores. Los convenios en este sector articulan subvenciones orientadas a la creación de instrumentos de cesión y/o intercambio de información (Catálogo colectivo bibliográfico, realización del Censo-Guía de Archivos de los bienes integrantes del Patrimonio Documental Español, apoyo técnico en materia de explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS e intercambio y difusión de información), cooperación educativa (prácticas curriculares y académicas) y, tradicionalmente, convenios singulares para la ejecución de algún acontecimiento cultural concreto (p. ej., realización de la exposición María Lejárraga: Una voz en la sombra). Más allá de esos convenios bilaterales, en cultura, se registran también un par de convenios multilaterales para la realización de exposiciones culturales.

Por debajo del 5% de la actividad convencional vertical en términos globales se sitúan los siguientes departamentos. Transportes y Movilidad Sostenible (62 convenios, 4,7%) experimenta un ligero descenso respecto a 2023. Los convenios suscritos de forma más recurrente por este departamento son los relativos a cooperación educativa sobre prácticas externas. Un tipo de convenio también propio de este departamento es el relativo a la ejecución y mejora de infraestructuras, viarias, ferroviarias, portuarias o aéreas que comportan habitualmente una ingente financiación y en algunos casos son obras de remodelación de infraestructuras en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este departamento también es parte de uno de los convenios multilaterales en 2024 con dos CCAA para la actualización y mejora geométrica de las delimitaciones territoriales intercomunitarias.

Tres departamentos, Interior, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Agricultura Pesca y Alimentación comparten en 2024 el mismo porcentaje de actividad convencional (54 convenios, 4%). Interior desciende también levemente con

relación al año anterior. Las acciones pactadas siguen la tónica de las dinámicas previas. Los convenios habituales en este sector sirven para mayoritariamente para formalizar la cooperación educativa a través de prácticas externas. Hay también convenios para formalizar el apoyo técnico de una administración a otra como la cesión del uso de programas informáticos [intercambio de información de datos del Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, incorporación de sus unidades competentes al "Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género" (Sistema VioGén)]. Se renueva una encomienda de gestión con algunas CCAA en materia de seguridad en edificios judiciales sitos en la comunidad correspondiente (así, en el caso del convenio con la Comunidad Valenciana se trata de una encomienda "hacia arriba", hacia la Administración General del Estado, no hacia la Comunidad Autónoma, pues esta aparece como encomendante y la Dirección General de la Guardia Civil como encomendada).

Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación dobla su número en 2024 respecto al año anterior. La casi totalidad de los convenios impulsados por este departamento versan sobre prácticas académicas externas y programas de cooperación educativa. Una excepción son los convenios a través de los cuales se formaliza de encomienda de gestión con alguna Comunidad Autónoma, como en otros años, para realización de las pruebas para la obtención de los diplomas de español como lengua extranjera (DELE) (en este caso es una encomienda del poder central "hacia abajo", el Instituto Cervantes encomienda a la Universidad de Oviedo la mencionada tarea).

Agricultura, Pesca y Alimentación incrementa su volumen de actividad convencional el año en curso. Las acciones pactadas son muy diversas. Entre ellos destacan, más que en otro departamento, los convenios a través de los cuales se formalizan encomiendas de gestión ya sea con varias CCAA (así, los convenios sobre los instrumentos financieros en la gestión de intervenciones en el marco del Plan Estratégico de Política Agracia Común, la encomienda de funciones entre Autoridad de Certificación del FEMP y el Organismo Intermedio de la correspondiente Comunidad Autónoma) o convenios de encomienda de gestión para la realización de proyectos concretos en una Comunidad Autónoma (habitualmente, adendas a convenios previos, realización de los trabajos relacionados con los exámenes técnicos de identificación varietal de vid y patrones de vid necesarios para el Registro de Variedades Vegetales, identificación y diagnóstico de hongos fitopatógenos de vegetales y productos vegetales, identificación y diagnóstico de virus, viroides y fitoplasmas de especies vegetales no leñosas, exámenes técnicos de identificación varietal de cítricos y frutales). Más allá de ello, entre las acciones acordadas convencionalmente en 2024, se hallan de nuevo, clásicos como el intercambio de información estadística agrícola, ganadera y pesquera, así como los convenios de cooperación educativa y de cooperación científico-técnica. Este departamento ha firmado también un convenio en el marco de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y un convenio multilateral con dos CCAA para la realización de formación digital agro-rural en el marco de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural.

Trabajo y Economía Social (36 convenios, 2,7%) se mantiene en niveles similares a los del año anterior. Sin novedades remarcables, las acciones acordadas se centran

en la cesión de recursos informáticos y el intercambio de información (cesión del uso de diversas aplicaciones informáticas, tales como la aplicación SERPA que sirve de soporte de la base de datos general de servicios de prevención ajenos de riesgos laborales o la aplicación SERENA para la gestión y tramitación de expedientes de regulación de empleo) y los convenios de cooperación educativa sobre prácticas externas.

Industria y Turismo (34 convenios, 2,5%) ha desarrollado en 2024 una actividad convencional donde destacan particularmente adendas que sirven para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística y la ejecución de la estrategia de resiliencia turística ambos en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y, por tanto, financiados por los fondos de recuperación Next Generation EU.

Política Territorial y Memoria Democrática (33 convenios, 2,5%) circunscribe su actividad convencional este año casi en su totalidad a prácticas externas de estudiantes universitarios en delegaciones del Gobierno. Este Ministerio aparece también como parte en un convenio firmado con el Gobierno de Aragón para fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes. Dicho convenio articula sendas subvenciones para la ejecución de determinas actuaciones cofinanciación prevista del 50% entre ambas partes.

Transformación Digital y Función Pública (29 convenios, 2,2%) mantiene una actividad convencional discreta ligeramente superior al año anterior. Las principales acciones giran en torno a tres temas: la financiación de proyectos tecnológicos (en algunos casos con fondos europeos), las prestaciones sanitarias en zonas rurales para los miembros de cuerpos funcionariales (ISFAS, MUFACE, MUGEJU) y la atribución al Consejo de Transparencia de la competencia para resolver las reclamaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. En este último caso, suele tratarse de adendas a convenios previos a través de los cuales las CCAA, en lugar de crear un órgano específico para ejercer tales competencias, se lo atribuyen al órgano estatal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante el correspondiente convenio bilateral donde además se comprometen los gastos derivados de esta asunción de competencias.

Vivienda y Agenda Urbana (17 convenios, 1,3%) ha desarrollado una actividad convencional en 2024 dentro del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos. El objeto de estos convenios es instrumentar la concesión de ayudas directas para garantizar la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de los Edificios Públicos (PIREP) con una financiación proveniente de los fondos europeos Next Generation EU asignados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Sanidad (10 convenios, 0,8%) e Igualdad (5 convenios, 0,3%) son dos ministerios con una actividad convencional exigua. Las acciones pactadas en el caso de sanidad más habituales son las adendas a los convenios de encomienda de gestión en materia de vacunación internacional mediante los que habitualmente el departamento correspondiente de la comunidad autónoma asume las funciones de sanidad exterior en materia de vacunación internacional en el territorio de aquella comunidad. Más allá de proyectos científico-sanitarios específicos, en este ámbito se ha suscrito la adenda correspondiente a 2024 al convenio multilateral para la implantación de la

protonterapia en el Sistema Nacional de Salud del que forman parte siete CCAA. Por su parte, en el caso del Ministerio de Igualdad, el convenio impulsado por este departamento y suscrito por varias CCAA es el relativo a la prestación del servicio telefónico de información y atención integral en materia de LGTBIfobia.

1.2. Dimensiones cualitativas

Respecto a la calidad formal y material de la actividad convencional correspondiente a 2024 cabe hacer consideraciones con relación al ámbito subjetivo de los convenios y al contenido de estos respectivamente.

En lo que concierne a la calidad formal, el ámbito subjetivo, esto es las partes de los convenios verticales, merece una valoración específica, tanto respecto a quien los suscribe, como al número de partes suscriptoras. Con relación a la calidad de la parte, un año más hay que remarcar que entre los convenios que suscribe el poder central y las CCAA hay un número de creciente de convenios en los que hay más intervinientes, como entidades locales, universidades, consorcios o fundaciones, siempre como un suscriptor más del convenio, en particular universidades, sujetos dentro del ámbito subjetivo de los convenios a los efectos de la Ley 40/2015, de 15 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 47). El elevadísimo número de convenios donde son parte universidades (entorno al 50%) incrementa el número de convenios, pues hay CCAA donde se encuentran sitos varios centros. Este dato formal tiene implicaciones materiales que no deberían ser pasadas por alto, tanto en el contenido de los convenios (muchos de ellos sobre cooperación educativa y realización de prácticas externas), como sobre la naturaleza de las relaciones entabladas. En perspectiva histórica, los convenios verticales inicialmente eran mayoritariamente suscritos entre un Ministerio con la Consejería de una Comunidad Autónoma, de forma que articulaban relaciones entre gobiernos en atención a la naturaleza de las partes, mientras que los convenios donde la parte carece de dicha naturaleza no existe ese nivel subjetivo y las actuaciones pactadas son marcadamente interadministrativas.

Más allá de la calidad de la parte, merece una valoración también la irrupción en el panorama convencional de los convenios verticales multilaterales. Como indicado, el *modus operandi* implantado en el Estado autonómico es la suscripción bilateral en las relaciones convencionales verticales. Desde hace cinco años se detecta una tendencia no solo a la aparición de convenios multilaterales entre el poder central con dos o más CCAA. Ese hecho denota que, en 2024, se han formalizado 15 convenios de este tipo, una cifra inferior al año anterior, pero significativa de una consolidación (2023: 28, 2022: 23, 2021: 19, 2020: 6) y ello implica que se han encontrado ámbitos de cooperación multilateral vertical, algo que era totalmente ajeno al Estado autonómico.

Con relación al alcance de esta multilateralidad, esto es, el número de CCAA que suscriben esos convenios hay que destacar que no hay un convenio firmado por todas ellas. Se trata de convenios multilaterales cuyo máximo oscila entre una suscripción por casi la mitad de las CCAA y la firma a tres bandas entre el poder central y dos Comunidades más. La multilateralidad de mayor alcance, en cuanto al número de

partes, está representada en el convenio multilateral para la implantación de la protonterapia en el Sistema Nacional de Salud del que forman parte siete CCAA, País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid.

Un par de convenios multilaterales abarcan a tres CCAA: el convenio para la realización conjunta Programa de Ciencia de Datos "Infraestructura de datos para Medicina Personalizada" (BSC-CNS-CSIC-CNAG-Universidad Pompeu Fabra, Universidad de Málaga-Consorcio IDIBAPS-IAragonés CSalud Cataluña, Andalucía y Aragón, así como el convenio para la realización de la exposición "Gonzalo Torrente Ballester, la travesía de un creador" Galicia y Castilla y León.

La mayoría de convenios verticales multilaterales son firmados por el poder central y dos CCAA: el convenio realización de la Exposición sobre Agustín de Betancourt con motivo del segundo centenario de su muerte Canarias y Comunidad de Madrid, el convenio de realización de formación digital agro-rural en el marco de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural con Andalucía y Comunidad Madrid, el convenio para la actualización y mejora geométrica de las delimitaciones territoriales intercomunitarias con La Rioja y Navarra, o el convenio multilateral para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga" y los convenios con dos CCAA para la Formación en el Curso de Incapacidad Temporal para médicos asistenciales, en la modalidad on-line.

Los espacios donde ha irrumpido esa multilateralidad vertical son heterogéneos: sanidad, ciencia, cultura, seguridad social, movilidad, transición ecológica o agricultura. Una consolidación de esos espacios se constata principalmente en el caso de sanidad (el proyecto sobre prontoterapia, una adenda) y en seguridad social (los convenios sobre el "Curso de Incapacidad Temporal para médicos asistenciales, en la modalidad on-line, donde entre las CCAA suscriptoras se halla siempre la Comunidad de Madrid, dado que la universidad sita en su territorio es la que lo imparte).

Las acciones pactadas son también muy variopintas. De entre ellos, el convenio más ambicioso es proyecto con la Fundación Amancio Ortega (donante de 280 millones de euros), el Ministerio de Sanidad y las consejerías competentes en materia de salud de las CCAA en las que se instalarán los equipos de protonterapia, la tecnología más avanzada para el tratamiento de tumores, que representará la instalación de diez equipos de terapia con protones en Andalucía, Cataluña, Madrid (dos equipos en estas tres CCAA), Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco (un equipo) y que sitúa a España entre los países que disponen de dicha tecnología.

Sobre la calidad material de la actividad convencional durante 2024, la valoración de este año versa sobre tres aspectos: la incidencia de la distribución competencial en el contenido de las acciones pactadas, la articulación de subvenciones y, en particular, de los Fondos Next Generation EU por la vía convencional y la apertura de vías de asimetría a través de los convenios verticales.

Con relación al primer extremo, se confirma la gran heterogeneidad de acciones que pueden ser objeto de un convenio y su ubicuidad en casi todos los sectores de la acción pública. La interrelación de competencias entre el poder central y las CCAA propicia la actividad convencional. Llama la atención un año más el auge de los convenios en materia de cooperación educativa en especial los relativos a prácticas académicas externas de estudiantes en sedes de los servicios centrales de la Administración estatal y de los principales centros del Estado y los convenios que sirven para la cesión y/o intercambio de información a través de aplicaciones informáticas. Otros contenidos se asocian a subvenciones, encomiendas de gestión o la creación de consorcios, pero a mucha mayor distancia. El poder central ha encontrado en los programas de prácticas externas o de intercambio de información el contenido principal para seguir impulsando su actividad convencional incluso en ámbitos de competencias exclusivas del Estado donde los convenios con las CCAA eran inusuales (como en el caso de defensa).

Esta consideración nos lleva al segundo extremo, el contenido financiero de los convenios, en particular ligado la articulación de los Fondos Next Generation EU. Durante largo tiempo los convenios verticales fueron un instrumento para vehicular subvenciones del Estado a las CCAA en ámbitos de su competencia. Durante y tras la crisis económica y financiera, los convenios no tienen un contenido subvencional tan preponderante. En todo caso, el número de convenios por sector no puede asociarse con la relevancia de los proyectos ni con su financiación, ya que un solo proyecto puede suponer una inversión más relevante que la asociada a los convenios de los ministerios más suscriptores. El Ministerio más suscriptor es Ciencia, Innovación y Universidades, pero el departamento que suscribe convenios con un contenido subvencional más ingente es el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, dada la importancia que para las CCAA tiene la reivindicación de mejora de las infraestructuras ligado al hecho de que la disponibilidad de importantes recursos para realizar infraestructuras es hoy día quizá la competencia más importante, junto con la política tributaria, que el Estado mantiene.

En 2024 se han suscrito convenios o adendas que canalizan fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En algunos casos, se trata de proyectos singulares en una Comunidad Autónoma, pero en otros distribuyen, previo acuerdo de la Conferencia Sectorial del ramo, los fondos europeos Next Generation según los objetivos previstos en dicho Plan (así, en Turismo y Vivienda). A título de ejemplo:

– los convenios sobre actuaciones para la gestión inteligente y la creación del producto de Turismo azul con Canarias, la estrategia conjunta de investigación e innovación en ciencias marinas, ThinkInAzul, con la Comunidad Valenciana, el programa de energía e hidrógeno renovables o la creación del "Consorcio Centro Nacional de Neurotecnología" con la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,

– las adendas de los convenios promovidos sobre Proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia impulsados desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con varias CCAA,

– los convenios para la cesión de información procedente de la Base Padronal del INE en el ámbito de los trabajos previstos en la Orden TER/1235/2023 (PRTR) impulsados desde el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con varias CCAA,

– los convenios impulsados para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con varias CCAA,

– el convenio para la financiación de inversiones en equipamiento, habilitación y mejora de instalación de laboratorios en el Instituto de Ciencias de la vid y del vino dentro del programa "AGROALNEXT" entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y La Rioja,

– los convenios para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística y la ejecución de la estrategia de resiliencia turística desde el Ministerio de Industria y Turismo con varias CCAA,

– el convenio para la realización de inversiones destinadas a la rehabilitación y dotación de la Nave de Salazón de la Isla de Sálvora como Centro de visitantes del Parque Nacional marítimo terrestre de las Islas Atlánticas entre el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Democrático y Galicia,

– los convenios para la rehabilitación integral de la estación marítima en el muelle de pasajeros y la Remodelación de la Estación ferroviaria en su integración en un área de intermodalidad de transporte de viajeros en A Coruña - San Cristóbal m entre el Ministerio de Transportes y Movilidad y Galicia,

– los convenios para la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de los Edificios Públicos (PIREP) entre el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y varias CCAA.

La actividad convencional de 2024 brinda ejemplos de la apertura de vías de asimetría a través de los convenios verticales. Uno de esos casos es el convenio suscrito entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la Consejería de Derechos sociales de la Generalitat de Cataluña para la asunción por la Generalitat de Catalunya de la gestión de la prestación no contributiva del IMV. Con anterioridad dicha gestión se había acordado con las dos CCAA con régimen de financiación propio. En 2020 el País Vasco había firmado un convenio bilateral con el poder central sobre idéntica materia y en 2022 un acuerdo de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra formalizó la gestión de la prestación no contributiva del IMV por la Comunidad Foral de Navarra. Cataluña se suma así a Navarra y País Vasco, que gestionan esta prestación de la Seguridad Social desde el año 2022 y es la primera comunidad de régimen común en ejercerla.

Esta posibilidad y, con ello, el convenio como vía potencial de asimetrías, se halla amparada por la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV. De acuerdo con dicha disposición, las CCAA de régimen común podrán asumir, en su ámbito territorial, la gestión de la prestación no

contributiva del IMV que corresponde al INSS mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración del Estado que deberá respetar el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y el principio de solidaridad. En dicho convenio, que podrá tener una duración determinada o carácter indefinido, se establecerán los procedimientos, plazos y compromisos necesarios para una ordenada gestión de dicha prestación. El convenio suscrito con Cataluña tiene una vigencia indefinida.

2. Convenios entre Comunidades Autónomas

2.1 Dimensiones cuantitativas

Los convenios entre CCAA tramitados en las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE, según la base de datos del Senado, ascienden a cinco. Se trata de un volumen idéntico al del año anterior que viene a confirmar que las CCAA encuentran anualmente espacios de cooperación que formalizan a través de convenios. Dichos pactos son los siguientes:

– convenio de colaboración entre la Junta de Castilla y León, la Junta de Extremadura, la Comunidad Foral de Navarra, la Generalitat Valenciana, la Región de Murcia, la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia para el fomento de las competencias digitales de la sociedad,

– convenio de colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Comunidad Foral de Navarra y Aragón para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga",

– convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco para la difusión de los servicios de comunicación audiovisual de EITB en Navarra.

– convenio entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Illes Balears por el que se establece un marco general de colaboración en materia de control interno autonómico y

– convenio de colaboración entre Galicia y el Principado de Asturias para la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes de ambas CCAA.

Dado que dichos datos son exclusivamente los correspondientes a los convenios tramitados a los efectos del art. 145.2 CE, no se incluyen los protocolos de colaboración. Esta figura constituye una de las vías más comunes de formalización de relaciones cooperativas entre CCAA. Los protocolos interautonómicos no precisan la tramitación parlamentaria prevista constitucionalmente para los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación horizontales. Por ello, su existencia no queda reflejada en los datos del Senado.

2.2. Dimensiones cualitativas

Aunque las dimensiones de esta actividad convencional horizontal no son comparables a la dimensión vertical, esos cinco convenios interautonómicos comunicados

a las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE durante 2024 aportan datos que permiten una valoración tanto a en la dimensión formal como material de la praxis relativa a este tipo de convenios.

Con relación a la calidad formal, hay que señalar que un año más la forma preferida por las CCAA de entre los pactos previstos en dicho precepto constitucional son los convenios de colaboración que solo precisan comunicación, mientras que los acuerdos de cooperación, sometidos a autorización, se han convertido en la praxis convencional en una categoría absolutamente excepcional.

Con relación a las partes, durante 2024, hay diez CCAA que suscriben convenios con otras CCAA. Por tanto, más de la mitad de las CCAA durante este año han firmado un convenio interautonómico del art. 145.CE. La Comunidad Foral de Navarra es la Comunidad Autónoma más proclive para formalizar este tipo de convenios (es parte en tres de ellos). La mayoría de estos convenios son bilaterales, salvo en el caso del único convenio multilateral: el suscrito por siete CCAA para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

Procedimentalmente, llama la atención que se haya comunicado a las Cortes Generales (y tramitado en el Senado) el convenio de colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Comunidad Foral de Navarra y Aragón para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga". Dicho convenio se ha comunicado al Senado por la Presidencia de Navarra con base en el art. 70. 1 LORAFNA, donde se recoge que los convenios que celebre Navarra para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales. Se trata propiamente un convenio multilateral vertical suscrito a tres bandas entre el mencionado Ministerio y las dos CCAA indicadas. Es posible que se haya comunicado al formalizar también un vínculo entre ambas CCAA. Habitualmente, los convenios multilaterales que suscribe el poder central con dos o más CCAA no son objeto de tramitación en el Senado.

Respecto a la calidad material, los convenios interautonómicos durante 2024 confirman la existencia de espacios de cooperación convencional entre CCAA. Esos espacios se dan entre CCAA limítrofes: el caso de la cooperación vasco-navarra en materia de radiotelevisión, o la asistencia sanitaria en zonas limítrofes en varias CCAA.

Sin embargo, la cooperación entre CCAA limítrofes para solventar cuestiones propias de la vecindad no es el único espacio de cooperación convencional horizontal. Hay otros espacios de cooperación, en particular el que está surgiendo alrededor de las nuevas tecnologías, ya sea para la cesión de uso de aplicaciones informáticas utilizadas en una comunidad, como sucede en el convenio bilateral suscrito entre Castilla-La Mancha e Illes Balears sobre control interno autonómico, donde la primera cede a Illes Balears el uso de los aplicativos del sistema de control interno de Castilla-La Mancha (SICON) y el convenio multilateral firmado por siete CCAA (Castilla y León, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Galicia) –que no siempre comparten límites territoriales– para el fomento de competencias digitales en la sociedad.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(CON REFERENCIAS OCASIONALES, DE CONTEXTUALIZACIÓN, A 2023 Y 2025)

Antonio López Castillo
Universidad Autónoma de Madrid

1. Modificaciones y propuestas de regulación estatal y supra estatal

A caballo de 2024 y el pasado ejercicio (no informado), pueden considerarse aquí algunas modificaciones significativas del estado previo de la cuestión del multilingüismo español.

1.1. Mediante Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 16 de enero de 2024 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 67, de 18 de enero de 2024), relativo al régimen lingüístico de los debates en los órganos parlamentarios, se da cumplimiento a la DT de la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados que, conforme a su DF, está vigente desde su publicación en el boletín oficial de las Cortes Generales (BOCG), el día 21 de septiembre de 2023. En la senda abierta, en su día (21 de julio de 2010) con la reforma del Reglamento del Senado, la práctica parlamentaria del plurilingüismo se concreta en el Reglamento del Congreso de los Diputados, entre otros aspectos, en el reconocimiento a los y las Diputadas de su "derecho de usar en todos los ámbitos de la actividad parlamentaria. Incluidas las intervenciones orales y la presentación de escritos, cualesquiera de las lenguas que tengan carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía" (art. 6, apartado 3).

A ese apartado (uno) del artículo único de la referida Modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, se suman, en lo sustancial (al margen pues de las ya referidas DT y DF y de dos Disposiciones adicionales), otros cinco apartados, relativos a los medios personales y materiales necesarios, técnicos y de traducción e interpretación (dos, que modifica el apartado 1 del art. 60), así como a las intervenciones orales desde la tribuna o desde el escaño (tres, que modifica el apartado 2 del art. 70), a la presentación de documentos en el registro de la secretaría general del Congreso de los Diputados (cuatro, que modifica el apartado 1 del art. 92), a la reproducción íntegra, dejando constancia de incidentes, de las intervenciones y acuerdos de Pleno, de la Diputación permanente y de las Comisiones, mediante acta taquigráfica, si se tratase de sesiones secretas (cinco, que modifica el art. 96) y a la publicación de los textos y documentos, cuando reglamentariamente ello se requiera (seis, que modifica el apartado 1 del art. 97).

Por lo demás, el Acuerdo, relativo al apartado 2 del art. 70 del Reglamento modificado, aborda en seis puntos sucesivos lo relativo al Pleno y a la Diputación Perma-

nente, al número de sesiones de Comisiones, a los sistemas de interpretación en las sesiones de las Comisiones, a las reuniones sin carácter público, a las intervenciones sin estar en el uso de la palabra o, en fin, a la actividad internacional de la Cámara).

1.2. De otra parte, como una faceta más de los avances en el reconocimiento supra autonómico del plurilingüismo del pueblo español, en consonancia con el compromiso de apertura de un cauce reglamentario al uso regularizado de las lenguas cooficiales en el Congreso de los Diputados, se ha de considerar la reedición de una iniciativa política a propósito del reconocimiento de oficialidad a las lenguas catalana, gallega y vasca, que tiene su precedente más claro, en diciembre de 2004 (cf. Memorándum, en Nota de transmisión del Gobierno español, de 13 de diciembre de 2004, al Consejo, con el asunto: Reconocimiento oficial en la Unión Europea de todas las lenguas con carácter oficial en España, Bruselas, 16 de diciembre de 2004 (11.01), OR. en, 16220/04, CAB 69, POLGEN 56; Conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea, 2005/C 148/01, abriendo la vía para la concertación de Acuerdos administrativos).

La falta de consenso en el seno del Consejo llevó a la Presidencia española de turno a renunciar a la votación, dejando abierto el tratamiento de una solicitud, que había sido notificada a la Presidencia del Consejo de asuntos generales, el 17 de agosto de 2023, vía carta del ministro de asuntos exteriores, unión europea y cooperación, de modificación del Reglamento lingüístico (1/58), al efecto de avanzar en el reconocimiento de la oficialidad en la UE de catalán, euskera y gallego, lenguas cooficiales en España.

En estado latente a lo largo de 2024, la cuestión vuelve a mostrar signos de reactivación. Así, por ejemplo, en el Comité Económico y Social Europeo, con fecha 25 de febrero de 2025, se acuerda hacer extensivo el uso de las lenguas cooficiales españolas a las intervenciones de sus miembros en las sesiones plenarias. Y, en otro plano, cf. proposición no de ley del Grupo socialista, de 1 de abril de 2024: "El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a: 1. Continuar impulsando las negociaciones y procesos administrativos necesarios para la adopción del catalán, el euskera y el gallego como lenguas oficiales en la Unión Europea (y) 2. Recabar el apoyo de las familias políticas europeas… en la Mesa de la Eurocámara desbloqueando así la celebración del Acuerdo administrativo que oficialice el catalán, el euskera y el gallego en el Parlamento Europeo (y) 3. Seguir fomentando el multilingüismo en el seno de la Unión Europea, en particular en lo que respecta a las lenguas cooficiales de España".

1.3. A propósito del debate actual en torno a las lenguas propias de Asturias, se ha de tomar en consideración la presentación, ante la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de una reciente proposición de reforma de la LO 7/1981, sobre el Estatuto de Autonomía de Asturias, articulando una alternativa redacción del art. 4 ("el asturiano como lengua propia de Asturias, tiene junto con el castellano, carácter de lengua oficial en Asturias. El eonaviego tiene el mismo reconocimiento como lengua propia y oficial en su ámbito territorial y en las relaciones con los ciudadanos

con el Principado de Asturias, Los poderes públicos de Asturias, atendiendo a la realidad sociolingüística del asturiano y del eonaviego, garantizarán el derecho a conocer y a usar ambas lenguas. Una ley de la Junta General del Principado de Asturias establecerá los términos y ámbitos de uso oficial de las lenguas propias de Asturias. Ninguna persona podrá ser discriminada en Asturias en función de la lengua que libremente elija para comunicarse"), complementada con la propuesta de modificación del núm. 21 del apartado primero del art. 10, estableciendo, en dos disposiciones finales, un plazo de 18 meses para la elaboración de un proyecto de ley de desarrollo del (nuevo) art. 4 y la consabida previsión acerca de la entrada en vigor.

En un debate lingüístico marcado por una neta divisoria política que parte en dos a la comunidad, incide, entre otras de menor porte, la singular recomendación de avanzar en el reconocimiento de la oficialidad estatutaria del asturiano, en el Informe del comité de expertos de la CELRM, de 18 de junio de 2024.

1.4. Otras disposiciones. Exponente de la horizontalidad de la cuestión lingüística en la normativa estatal puede considerarse, la disposición del art. 11 de la LO 5/2024, de 11 de noviembre (BOE 275, de 14 de noviembre de 2024): "Si el uso de una lengua determinada, especialmente la materna o una de las lenguas oficiales en las CCAA, contribuye a garantizar el ejercicio del derecho de defensa, el juzgado o tribunal pondrá a disposición de los intervinientes que lo requieran los mecanismos pertinentes de interpretación y / o traducción".

2. Normativa de las Comunidades Autónomas

2.1. Leyes y proposiciones de ley

2.1.1. La Ley 1/2024, de 27 de junio, de la Generalidad Valenciana, de libertad educativa, refleja manifiestamente el cambio de orientación política en el Gobierno de esta Comunidad Autónoma.

El objetivo declarado de garantizar la libertad educativa para la elección de la lengua, lleva a la nueva mayoría política a derogar la ley 4/2018, de 21 de febrero, por entender que en la misma se había impuesto "un modelo único" ajeno a la voluntad de las familias e irrespetuoso con el derecho del alumnado a cursar la primera enseñanza en su lengua habitual, discriminatorio además del castellano, lengua cooficial, y ajeno a los diferentes contextos lingüísticos y a la singularidad de los diversos territorios de la Comunidad Valenciana.

La ley viene a establecer el derecho de las familias a escoger la lengua de base, castellana o valenciana, atendiendo a la regulación de la educación plurilingüe en consecuencia con las singularidades de unas u otras zonas según el predominio de una u otra lengua, mediante una planificación educativa sustentada en las preferencias que la población haya puesto de manifiesto. Y en sucesivos títulos, se establece, de acuerdo con las bases fijadas en el anexo I de la ley, una diferente oferta de las lenguas vehiculares de la enseñanza en atención a las zonas de predominio lingüísti-

co, valenciano o castellano; se regula el régimen relativo al derecho de acogerse a excepción de valenciano por parte del alumnado, en línea con lo avanzado en su día por la derogada ley 4/2018, así como la certificación de los niveles de conocimiento de la lengua valenciana en las sucesivas etapas; se regula también la exigencia lingüística del profesorado de valenciano y de lengua extranjera; y, se dispone que el empleo de las lenguas cooficiales en los centros educativos observe, sin perjuicio de la promoción del valenciano, las opciones lingüísticas de los usuarios en sus comunicaciones con el centro escolar.

Un elemento relevante de la nueva regulación es la decisión de sustituir los llamados planes de normalización lingüística de los centros, PEPLI, por unos planes de uso de las lenguas que ahora se conciben como una modalidad de garantía del bilingüismo, valenciano y castellano, tanto en lo que concierne a la comunicación externa, de modo que los documentos de los centros docentes no desconozcan los derechos del alumnado y de las familias, como en lo relativo a su derecho a examen y evaluación en la lengua de su elección, al margen de la lengua en que se estudian unas u otras materias.

Con los nuevos planes de uso de las lenguas, el legislador pretende avanzar en la acomodación de la oferta lingüística de los centros a una diferenciada realidad lingüística, según la zona, de modo que, dejando atrás un morigerado modelo inmersivo, en el que se establecía la oferta mínima de enseñanza en lenguas oficiales, de un 25%, imponiendo la impartición de al menos otra materia curricular no lingüística, troncal o análoga (no exento de consideración en la jurisprudencia menor del TSJ de Valencia y muy estimado en un entorno cultural y político del valenciano, desde la Acadèmia valenciana de la Llengua, al llamado consejo valenciano de la cultura o el Consell de Govern de la Universitat de València, temeroso de una regresión del valenciano y preocupado porque se pudiera llegar a instalar una cierta deriva o tendencia mono lingüística).

2.1.2. Del capítulo III de la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativa de administraciones públicas de las Illes Balears, norma de amplio espectro, procede al establecimiento en su capítulo III, art. 21, de una serie de modificaciones de la Ley 1/2022, de 8 de marzo, de educación de las Illes Balears. Entre otras referencias de interés, puede mencionarse aquí, en particular, la modificación del art. 135, de la citada Ley 1/2022, cuyo apartado 3º, pasa a decir: "Los centros educativos mediante la aprobación de su proyecto lingüístico deberán garantizar la competencia comunicativa plena y equivalente en las dos lenguas oficiales al acabar las enseñanzas obligatorias". Y, asimismo, mediante su DA 13ª, que modifica la DA 13ª de la Ley 6/2022, de 13 de junio, se establece un régimen de exenciones de acreditación del nivel de conocimiento de la lengua catalana.

2.1.3. Proposición de ley para la reforma de la ley del patrimonio cultural aragonés.

En la senda de una previa iniciativa política, decaída como consecuencia de la convocatoria de elecciones, el grupo político Vox planteó, con fecha 17 de junio de 2024, una proposición de ley de reforma de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patri-

monio cultural aragonés. La propuesta de un nuevo art. 4, titulado Lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, contaba con dos apartados ("Además del español, Aragón cuenta con diversas modalidades lingüísticas propias de la lengua aragonesa histórica, de uso en las áreas septentrional y oriental de la Comunidad Autónoma" y "Constituyen el patrimonio lingüístico aragonés todos los bienes materiales e inmateriales de relevancia lingüística relacionada con la historia y la cultura propias de Aragón"). La coyuntura política, consecuente con la salida de Vox del gobierno regional, propiciaría un rechazo a esa proposición por parte del grupo popular y otras fuerzas representadas en la cámara regional, con fecha 12 de septiembre de 2024.

La reapertura del debate acerca de las lenguas tradicionales en Aragón sigue centrada en torno a la salvaguarda de su estatuto de bien de interés cultural y en su promoción como exponentes que son de su patrimonio cultural inmaterial (Resolución del Justicia de Aragón, de 18 de junio de 2024; cf. expediente Q24/188/08, dirigido a la Consejería de Presidencia, Interior y Cultura, de la Comunidad Autónoma de Aragón).

3. Normas de rango inferior a la ley

3.1. En este apartado, relativo al área de habla catalana, se refiere normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Decreto 91/2024, de 14 de mayo) y, sin perjuicio de futuros informes, de la reciente Orden 2/2025, de 7 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Valencia.

3.1.1. Comunidad Autónoma de Cataluña. En este apartado se ha de considerar el Decreto 91/2024, de 14 de mayo (DOGC, núm. 9164, de 16 de mayo de 2024), del régimen lingüístico educativo no universitario, cautelarmente suspenso, a la espera del pronunciamiento pendiente acerca de la conformidad constitucional de algunas de las previsiones articuladas mediante Ley 8/2022, de 9 de junio, de uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria y Decreto-ley 6/2022, de 30 de mayo, por el que se fijaron los criterios aplicables a la elaboración, aprobación, validación y revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos (en su día objeto de informe).

El referido Decreto 91/2024, si bien se presenta como una regulación relativa a la concreción de los principios de la ley 12/2009, de 10 de julio, de educación de Cataluña (DOGC núm. 5422, de 16 de julio de 2009), a propósito de la elaboración, seguimiento y evaluación de los proyectos lingüísticos de los centros, guarda obviamente una relación manifiesta con la normativa pendiente de examen por parte del TC, la Ley 8/2022 y el D-Ley 6/2022, que fueron objeto de referencia ya en el Informe de 2022.

Las claves del Decreto, en consecuencia con su base normativa, son tanto el establecimiento del catalán (y del aranés, en su restricto ámbito territorial) como la lengua normalmente empleada como vehicular y de aprendizaje en el sistema educativo y en la acogida del alumnado recién incorporado, como la lengua de las actividades

educativas, aun complementarias, de las actividades extra escolares, de los servicios educativos, de las comunicaciones internas de los centros y de su proyección externa, en su relación con el conjunto de la comunidad educativa. A propósito, se plantea garantizar la competencia oral y escrita en las lenguas oficiales y en una lengua extranjera, del conjunto del alumnado, mediante adopción de las medidas organizativas, pedagógicas y metodológicas que resulten más adecuadas al efecto de lograr esos objetivos. Entre los aspectos regulados en el Decreto, se pueden mencionar, por su particular incidencia en el efectivo funcionamiento del diseño lingüístico de la llamada escuela catalana, la pretensión de asegurar la competencia lingüística del alumnado y del profesorado, mediante regulación del denominado proyecto lingüístico de los centros, precisando, así como los criterios relativos a la formación lingüística del profesorado (mediante exigencia de acreditación de un nivel C2, a partir del curso 2025-26), indicadores de evaluación de lenguas, de los respectivos procesos de enseñanza y aprendizaje de las lenguas, adoptando además medidas de atención lingüística para los recién incorporados (mediante el empleo, en su caso, de programas de inmersión lingüística elaborados por el Departamento de educación), y, en fin, lo que se caracteriza como criterios de coherencia lingüística a seguir en caso de salidas (del centro) o en el comedor escolar. La garantía última de ajuste del sedicente modelo de *conjunción en catalán*, sin perjuicio de la tarea propia de la dirección de los centros, se hace descansar, mediante orientación, seguimiento e intervención por parte de los servicios de inspección educativa, en el propio Departamento de educación.

3.1.2. El cambio de orientación en el Gobierno de la Comunidad Valenciana se ha plasmado, en lo atinente a materia lingüística, en la Orden 2/2025, de 7 de febrero (pendiente de comentar en detalle en un próximo Informe), por la que se determinan los efectos sobre las diversas zonas lingüísticas de la consulta sobre la elección de lengua de base educativa para el curso 2025-2026, de conformidad con lo establecido en el art. 8 de la referida Ley 1/2024.

Previamente, mediante Acuerdo de 29 de abril de 2024 (DOGV, núm. 9840, de 2 de mayo de 2024), de aprobación de los criterios lingüísticos de la Administración de la Generalidad valenciana, modificando el estado previo de la cuestión, sin negar la responsabilidad que respecto del valenciano tiene la Academia valenciana de la lengua, pero, sin perjuicio de un nuevo entendimiento del bilingüismo en esa Comunidad Autónoma.

3.2. En el ámbito lingüístico del euskera

3.2.1. En el marco del debate lingüístico, reabierto en la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobresale el Decreto 19/2024, de 22 de febrero, de normalización del euskera en el sector público vasco (BOPV, núm. 50, de 8 de marzo de 2024), por el que se deroga el Decreto 86/1987.

Mediante sus previsiones, se avanza en la determinación de los criterios relativos a las plazas por su perfil lingüístico. Dictado en desarrollo de la normativa previa (leyes 10 y 11 de 2022), con el Decreto 19/2024 se procede a regular de modo comprensivo, mediante la unificación del régimen jurídico aplicable a la práctica totali-

dad del sector público, lo que hasta entonces había venido siendo objeto de regulación específica en diversos ámbitos, como el de sanidad, justicia, educación y policía autonómica. Al efecto, se establecen una variable exigencia de adaptación temporal, por lo que hace a los ámbitos diferenciados ya referidos, para los que se ha dispuesto un proceso de adaptación, durante los ejercicios 2023-27 y 2028-32, con la fecha límite de 1 de octubre de 2023. Según se ha dispuesto, las diversas entidades de derecho público de la CAPV habrían de aprobar criterios de uso de las lenguas oficiales, plantes estratégicos y planes de gestión.

Al efecto de determinar los criterios de uso de las lenguas oficiales, se considerará el respectivo ámbito de actuación, desde la imagen y la relación institucional, al empleo de la lengua de servicio y de trabajo, los procedimientos de contratación pública y para subvenciones o convenios. Y respecto al detalle de los llamados planes estratégicos y de gestión, se remite a los arts. 17 y 20 del Decreto. Según sean los perfiles lingüísticos, simétricos, asimétricos o parciales, así será el grado de capacidad lingüística requerido para el desempeño de las actividades y tareas propias de cada puesto (según se establezca en las relaciones de puestos de trabajo y, en todo caso, en la ordenación de empleo público). En el Decreto se contemplan, por lo demás, previsiones acerca de los sistemas de acreditación, de los índices de obligado cumplimiento y una pormenorizada previsión de casos de posible exención transitoria.

Se trata, en suma, de una previsión de largo alcance puesto que, al margen del detalle siempre opinable, persigue el asentamiento del euskera en el conjunto del sector público de la CAPV, sin perder de vista una realidad sociolingüística de la que la lengua española (más) común hace manifiestamente parte.

3.3. En el espacio de las lenguas propias de Asturias

Se ha de considerar el Decreto 10/2024, de 16 de febrero, del presidente del Principado de Asturias, segunda modificación del Decreto 22/2023, de 31 de julio, de reestructuración de las consejerías que integran la Comunidad Autónoma (BOPA núm. 34, de 16 de febrero de 2024), que asume las competencias en materia de política lingüística y normalización (cf. Decreto 25/2024, de 15 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Deporte, BOPA núm. 56, de 19 de marzo de 2024).

Por lo demás, el gobierno del Principado aprobó, en reunión de 19 de abril de 2024, las instrucciones relativas a los criterios lingüísticos de uso en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias y en el sector público (y a fin de garantizar y fomentar los derechos lingüísticos del hablante asturiano y eonaviego, proyecta esa pluralidad lingüística a un conjunto de trece ámbitos).

3.4. Otros (Resoluciones/Acuerdos/Planes)

3.4.1. Al hilo del cambio de gobierno en la Comunidad Autónoma de Illes Balears, la política lingüística ha experimentado cambios notorios. Así, en línea con el llamado Acuerdo por el bilingüismo de la Mesa del Parlamento insular, de 14 de febrero

de 2024, que, dejando atrás una práctica seguida desde los inicios de la década de los noventa, impone que la Cámara emita su documentación oficial y sus comunicaciones en las dos lenguas oficiales (generando una seria controversia política, más allá de la invocación de sus promotores a la libertad y a la convivencia lingüística), mediante Resolución del consejero de educación y universidades (BOIB, núm. 52, de 20 de abril de 2024) se ha aprobado un denominado Plan piloto voluntario de libre elección de lengua para centros de enseñanza primaria y secundaria, sostenidos con fondos públicos, a partir del curso 2024-25.

El Plan, que ha tenido una magra aceptación inicial (cifrada en el 1.4%, es decir, en una cifra de 2.328 de un total de 161. 088 integrantes del alumnado balear) se vuelve a ofrecer a secundaria en el próximo curso 2025-26. Por lo demás, el encono lingüístico no se limita a la contraposición de catalán y castellano, sino que muestra una faceta más con la disputa acerca de la pretendida singularización de las modalidades lingüísticas baleares (tal y como acredita la polémica suscitada por la autorización de la casa real para que la Acadèmi de sa Llengo Baléà se autodenomine reial).

De otra parte, mediante Orden 40/2024, de 13 de diciembre (BOIB, núm. 166, de 19 de diciembre de 2024), del consejero de turismo, cultura y deportes, se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en materia de cultura y fomento de la lengua catalana (En el marco normativo trazado por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio).

3.4.2. Mediante Resolución de 12 de julio de 2024 (Boletín Oficial de Aragón, núm. 157, de 13 de agosto de 2024), de la directora general de patrimonio cultural, se acuerda establecer normas referidas al uso correcto de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón en el ámbito institucional y de la enseñanza

El texto íntegro de la referida Resolución es el siguiente: "Primero. Establecer la ortografía del aragonés aprobada por el citado acuerdo normativo 2/2023 de la Academia Aragonesa de la Lengua, de cara a su uso institucional y en la enseñanza, conforme a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Segundo. Dejar sin efecto la Resolución de 17 de julio de 2023, de la Dirección General de Política Lingüística, por la que se da publicidad a algunas medidas para la implementación, en el ámbito institucional y de la enseñanza, de las normas referidas al uso correcto de la lengua aragonesa establecidas por la Academia Aragonesa de la Lengua y la Resolución de 16 de mayo de 2017, del Director General de Política Lingüística, por la que se da publicidad a algunos aspectos básicos de la representación gráfica de la lengua aragonesa".

4. Jurisprudencia

4.1. Tribunal Constitucional

4.1.1. Mediante providencia del Pleno del TC, de 19 de noviembre de 2024, se acuerda admitir a trámite un recurso de inconstitucionalidad (núm. 7174/2024), políticamente impulsado por el grupo Compromís, a propósito de la ya referida Ley 1/2024, de 27 de junio, de la Generalitat valenciana, por la que se regula la libertad educativa, cuestionándose, en concreto, los arts. 3 (apartados 5 y 8), 4 (apartado 1), 5 (apartados 1, 3 y 4), 6 (apartados 1 y 5), 7 (apartado 5), 8, 9. 10, 11 (apartado 5), 12 (apartados 3 y 4), 13, 17, 18, 19 (apartado 2.c), 20 (apartado 1) y la DA cuarta

Y asimismo, a propósito de la superación del requisito de capacitación lingüística en la sanidad pública, mediante Providencia, de 16 de enero de 2024, se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad (núm. 7549/2023), contra la DF segunda y la DD única (inciso: "y de la Ley 4/2016, de 6 de abril, de medidas de capacitación lingüística para la recuperación del uso del catalán en el ámbito de la función pública") del Decreto-ley del gobierno de Illes Balears 5/2023, de 28 de agosto, de medidas urgentes en el ámbito educativo y en el sanitario (BOIB, núm. 10, de 20 de enero de 2024).

Entre tanto, sigue pendiente el juicio de conformidad constitucional (y estatutaria) el modelo de intensificada inmersión propuesto en la Ley 8/2022 y en el D-Ley 6/2022, que, en supuesta consecuencia con la jurisprudencia constitucional, sus autores tienden a caracterizar como un *modelo de conjunción en catalán*.

Recuérdese que, mediante Providencia de 26 de octubre de 2022, se admitía a trámite la CI núm. 6052-2022 planteada por el TSJ de Cataluña, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta, a propósito de los criterios aplicables a la elaboración, aprobación, validación y revisión de los proyectos lingüísticos de los centros educativos (D-Ley 6/2022) y sobre el uso y aprendizaje de las lenguas oficiales en la enseñanza no universitaria (Ley 8/2022). Y que, previamente, mediante Providencia de 13 de septiembre de 2022, se había admitido a trámite ya el RI núm. 5630-2022, impulsado por los grupos parlamentarios popular y ciudadanos, contra los arts. 2.a) y d), 3.1 y 4.1 del Decreto-ley 6/2022 y contra los arts. 2.1 y 4 de la Ley 8/2022.

4.1.2. Por lo demás, a falta de *Informe* de 2023, se recordarán, entre otras, por su interés, la STC 34/2023, de 18 de abril, y la STC 85/2023, de 5 de julio.

Mediante STC 34/2023, relativa a la LO 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modificara la LO de educación, LOMLOE, que vino a modificar la LO 2/2006, de 3 de mayo, de educación, LOE, según fuera modificada por la llamada LOMCE, LO 8/2013, de 9 de diciembre. Entre otros aspectos, la STC 34/2023 se pronunció acerca del empleo y uso del castellano y de otras lenguas cooficiales, al examinar la constitucionalidad de la DA 38ª de la referida LOE, en la que se reconocía que la garantía de los derechos lingüísticos en el ámbito educativo exigía que el uso de las lenguas de enseñanza tuviera como objetivo que el alumnado alcanzara la competencia lingüística, oral y escrita, en cualquiera de las lenguas oficiales al finalizar la etapa educativa.

Si bien se niega la aducida inconstitucionalidad de la omisión en la ley de la previa exigencia legal de una "proporción razonable" en el uso de las lenguas cooficiales, se enfatiza que ello no debe conducir a la exclusión del castellano, atendido que, conforme al modelo lingüístico constitucional que resulta del art. 3 CE, se ha de salvaguardar siempre un "patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas", de modo que el uso vehicular del castellano no deje de ser real y efectivo, más allá de su aprendizaje en la materia de lengua y literatura castellana.

Mediante la STC 85/2023, parcialmente estimatoria de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la sección tercera de la Sala de lo contencioso administrativo del TSJPV, se declara inconstitucional y nulo el inciso "que pueda alegar válidamente el desconocimiento del euskera", del art. 6.2 de la ley del Parlamento vasco 2/2016, de 7 de abril, de instituciones forales de Euskadi (en aplicación de esta doctrina constitucional, se acordaría la anulación de varios preceptos reglamentarios relativos al uso del euskera en instituciones locales, mediante sentencia del TSJPV, Sala de lo contencioso administrativo, Sección 3ª, 435/2023, de 28 de septiembre).

En lo sustancial, se recuerda que "la normalidad en el uso constituye un presupuesto de la oficialidad y una propiedad de la lengua que es oficial (... y que) por el contrario, la determinación de la preferencia en el uso de una lengua oficial respecto de otra (u otras) no es compatible con la Constitución" (STC 11/2018, de 8 de febrero, FJ 4)", antes de afirmar que "desde la perspectiva del art. 3.1 CE (no es constitucionalmente inadmisible) la prescripción de un uso prioritario del euskera que suponga un desequilibrio injustificado y desproporcionado del uso del castellano" (FFJJ 3 y 5). De este criterio mayoritario se discrepa en el VP de Díez Bueso, con adhesión de Sáez Valcárcel, apelando a un estado jurisprudencial de cosas según el cual ninguna vulneración del art. 3 CE comportaría la previsión de una exclusiva comunicación en lengua propia, siempre que se pueda solicitar su recepción en castellano (VP, IV, b).

4.2. Tribunal Supremo

4.2.1. Mediante Auto de 21 de febrero de 2024, la Sala Tercera, Sección 1ª, del TS (ATS 2512/2024), por el que admite a trámite el recurso de casación (2486/2023), preparado por la llamada Asamblea por una Escuela bilingüe de Cataluña, contra el Auto de 16 de enero de 2023, de la Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta, del TSJ de Cataluña (desestimatorio de reposición contra auto de inadmisión dictado en el procedimiento de derechos fundamentales n.º 183/2022), se acuerda remitir las actuaciones a la formación competente, la Sección Cuarta de la Sala.

La cuestión de interés casacional objetivo está en aclarar, al efecto de garantizar el derecho a la educación, si mediante las instrucciones emitidas por el Departamento educativo de una Comunidad Autónoma sobre el proyecto educativo de los centros se pueden generar, efectos ad extra y, en consecuencia, en atención a su (velada) naturaleza normativa, determinar si son o no susceptible de control jurisdiccional en vía contencioso-administrativa.

4.2.2. Mediante sentencia núm. 1790/2024, de 7 de noviembre, Sala Tercera, de lo contencioso-administrativo, del TS, dictada en casación, se anulan los Autos n.º 1093/2022, de 30 de noviembre y de 16 de enero de 2023, que lo confirmaba, de la Sección Quinta de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña, ordenando la devolución de actuaciones a fin de que el TSJ de Cataluña pronuncie una resolución sobre el fondo de la pretensión deducida por la denominada Asamblea por una escuela bilingüe de Cataluña, al considerarse que, en este caso, sobre la pretendida consideración de meras disposiciones auto organizativas "las instrucciones de las autoridades educativas sobre el proyecto educativo de los centros docentes que trasciendan el ámbito interno de la propia Administración y contengan elementos que excedan de la mera información, son susceptibles de recurso contencioso-administrativo" (fundamento de derecho quinto y fallo 1º y 3º).

En cuanto al fondo, sin perjuicio de la remisión al TSJ en que se traduce la casación, la Sala apunta que, desde la perspectiva normativa de una garantía de dominio oral y escrito de catalán y castellano al finalizar la enseñanza obligatoria, mediante "la presencia adecuada de ambas lenguas en los planes de estudio en coherencia con el art. 3 de la Constitución, estas previsiones no parecen orientarse en ese sentido" (fundamento de derecho cuarto, b), párrafo 4º).

4.2.3. En otro orden de cosas, mediante STS 4703/2023, Sala de lo contencioso administrativo, Sección cuarta, de 20 de noviembre, se acuerda desestimar el pedimento de un funcionario del conservatorio de música de Vigo al considerar que la pretendida anulación de la normativa aplicable no se sustenta tanto en una pretendida obstaculización de la lengua castellana en el desarrollo de sus enseñanzas musicales, cuanto en su desmedida pretensión de exclusiva comunicación en castellano.

4.3. Tribunales Superiores de Justicia

4.3.1 Área de lengua catalana

4.3.1.1. TSJ de Cataluña

En el marco de una demanda de tutela cautelar planteada en l avía del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña ha resuelto suspender la aplicación del desglosado Decreto, mediante Auto de 3 de julio de 2024, del TSJ, Sala Quinta, ante la manifiesta falta de garantía del derecho a recibir enseñanza en lengua castellana, por la insuficiencia que resulta de una presencia mínima, no asegurada más allá de la propia materia de enseñanza de la lengua y literatura castellana, en el marco de un sistema escolar sustentado en la exclusiva condición vehicular de la lengua catalana (o aranesa, en su restricto ámbito territorial) que deja a los proyectos lingüísticos de los centros de enseñanza (sujetos a inspección y con arreglo al criterio del Departamento de enseñanza) determinar la presencia última de esa lengua española de uso (más) común.

Recuérdese que, mediante Auto núm. 421/2022, de 28 de julio, de la misma Sala y Sección, se elevó cuestión de inconstitucionalidad a propósito del marco legal del

referido Decreto, la Ley 8/2022 y el Decreto-ley 6/2022, como consecuencia de la "interferencia que suponía esa normativa legal en la ejecución de la sentencia dictada en el recurso número 168/2015.

Por lo demás, en la medida en que el suspenso Decreto 91/2024 viene a desarrollar reglamentariamente la Ley de educación de Cataluña (como antes, en esa misma perspectiva, se hiciera mediante los Decretos 171/2022, de 20 de septiembre, 175/2022, de 27 de septiembre, y 21/2023, de 7 de febrero, de ordenación de los estudios de bachillerato, de educación básica y de educación infantil, respectivamente), su contenido se habría de considerar, ciertamente al hilo de la interpretación de un desarrollo legislativo, pero en consonancia con la interpretación constitucional de conformidad del art. 35.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sentada en el FJ 24 de la STC 31/2010; es decir, partiendo de que la sola mención, como vehicular, de la lengua catalana no podría haber venido a privar de esa potencial condición de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza a la lengua española oficial y (más) común, el castellano.

Se recuerda que esa doctrina constitucional, que integra una línea constante de jurisprudencia del TS (cf., a. e., SSTS de 20 de febrero de 2013, RC 2825/2012, y de 23 de abril de 2015, RC 2548/2014) y sustenta la constatación de vulneraciones de derechos del alumnado recurrente, en la jurisprudencia (menor) de la propia Sala y Sección (refiriendo, entre otras, sus sentencias de 2 de noviembre de 2023, rec. núm. 3553/2023, y de 31 de enero de 2024, rec. núm. 262/2024), se mantiene vigente, como bien acredita la reiteración de que "de los arts. 3 y 27 CE no deriva el derecho a recibir las enseñanzas solamente en una lengua, sino el derecho a que tanto el castellano como las cooficiales sean vehiculares en la enseñanza..." (cf. STC 34/2023, de 18 de abril, y STC 49/2023, de 10 de mayo).

De otra parte, más allá de esa cuestión de inconstitucionalidad, el TSJ de Cataluña se ha pronunciado contra la pretendida imposibilidad legal de ejecución de una previa sentencia del TSJC (cf. sentencia TSJC, Sala de lo contencioso, núm. 3553/2023, de 2 de noviembre), mediante Auto TSJC núm. 326/2024, de 2 de mayo. Al tiempo que ha seguido prestando tutela cautelar, mediante la exigencia de al menos otra materia troncal en lengua castellana en determinados centros educativos (cf. Sentencias del TSJC, Sala de lo contencioso, Sección Quinta, núm. 262/2024, de 31 de enero, y núm. 1831/2024, de 30 de mayo; y Autos TSJC, Sala Quinta, de 22 y de 24 de mayo de 2024, en el Maresme y en L'Hospitalet).

Y así ha venido siendo en pasados ejercicios. Así, por ejemplo, mediante sentencias del TSJ de Cataluña, Sala de lo contencioso, Sección quinta, de 18 de julio de 2023, relativas a la oferta lingüística en varios centros educativos, se apuntaba a la inconsecuencia (constitucional) de un modelo de facto monolingüe en catalán, por contraste con lo que podría resultar de un sistema de enseñanza gratuita binaria o de opción lingüística. Y entre tanto, de modo recurrente, sigue siendo objeto de consideración, al hilo de situaciones jurídicas individualizadas, "el derecho de la parte actora a que su hijo reciba, en el colegio y curso en el que sigue sus estudios, una enseñanza efectiva y equilibrada en lengua castellana, que comprenda, aparte de la

asignatura o materia correspondiente al aprendizaje de dicha lengua, al menos otra área, materia o asignatura no lingüística curricular que, por su importancia en el conjunto del currículo y su carga lectiva, pueda ser considerada como principal" (fallo, 2. de la sentencia TSJ de Cataluña, Sala de lo contencioso, Sección Quinta, de 30 de mayo de 2024; ROJ: STSJ CAT 3824/2024).

Y, a propósito de la pretendida alternativa al pretendido modelo de *conjunción en catalán*, la comisión de peticiones del PE, políticamente dividida, ha venido a pedir igualdad de trato para el castellano y el catalán en las escuelas de Cataluña, por lo que hace a las horas de enseñanza y curriculares, mediante Informe relativo a su visita a Cataluña, en diciembre de 2023, al efecto de examinar la inmersión lingüística en las escuelas de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

4.3.1.2. TSJ de la Comunidad Valenciana

Mediante resoluciones de la Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta, se viene, de una parte, a reconocer el derecho de los alumnos al examen en cualquiera de las dos lenguas cooficiales, el valenciano y el castellano en el ámbito de la Comunidad Valenciana (sentencia de 27 de enero de 2025), y se ha acordado, de otra parte, negar la pretendida suspensión cautelar de la consulta sobre la lengua base, mediante sendas decisiones de 25 de febrero y de 27 de marzo de 2025, sin prejuzgar el enjuiciamiento pendiente sobre el fondo de la cuestión. Quede pendiente su consideración en detalle para un próximo informe.

4.3.1.3. TSJ de Illes Balears

Mediante sentencia del TSJ, 247/2024, de 15 de mayo, de la Sala de lo contencioso administrativo, se desatiende la pretensión de que un alumno matriculado en un centro público de enseñanza primaria pudiera disponer de al menos un 25% de las asignaturas troncales en castellano. La decisión, que pone el foco en la especificidad y flexibilidad del modelo lingüístico escolar en Islas Baleares, cuenta con un discrepante VP (presumible pendencia de recurso de casación, pues se ha de recordar que, mediante STC 34/2023, de 18 de abril, en el marco de un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos y, en concreto, de la DA trigésima octava de la ley orgánica de educación, el plenario del supremo intérprete constitucional, sin perjuicio de desestimar la pretendida inconstitucionalidad de una falta de expresa referencia a la lengua castellana en la LO, subrayó la exigencia constitucional de una relación de equilibrio entre las lenguas cooficiales. *In fine* de su FJ 8 se anuda el art. 3 CE, conforme a las SSTC 109/2019, FJ 7, y 114/2019, FJ 3, un "patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas" que solo se observa cuando se posibilita "una presencia razonable del castellano y de la lengua cooficial como lenguas vehiculares en cualquier circunstancia", pues que "no hay(a) obstáculo constitucional a que la lengua autonómica «sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo» (es un aserto condicionado a que «ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente» (ibidem, en d), iv).

Pendiente de un próximo informe queda la inadmisión -marzo de 2025- de un recurso de la *Obra cultural balear* contra el plan piloto de libre elección de lengua, mediante Auto del TSJ de Illes Balears, por entenderse que, en atención a su carácter voluntario, el cuestionado plan afecta solo a los centros educativos que se acojan al mismo, sin daño para el legítimo interés de la recurrente.

4.3.2. Área lingüística del euskera

4.3.2.1. TSJ de la Comunidad Autónoma del País Vasco

En relación con el ajuste de perfiles lingüísticos en convocatorias públicas de empleo se han dictado sentencias varias, en su mayor parte, en torno a la casuística aplicación de previsiones sobre perfiles lingüísticos, pero también a propósito de la concurrencia de requisitos lingüísticos, en materia de seguridad o asistencia social o en el ámbito educativo.

Así, mediante sentencia del TSJPV, Sala de contencioso administrativo, 1815/2024, de 28 de mayo, se declara la improcedencia del despido de una trabajadora, de la que el centro escolar decidió prescindir antes del transcurso del plazo prescrito para alcanzar el nivel C1 en euskera, por infracción del principio de buena fe, acordando indemnización y ordenando su reintegración en el puesto. Y, asimismo, mediante sendas sentencias (1045/2024 y 1434/2024, de 20 de febrero y de 23 de abril), la Sala de lo contencioso del TSJPV aborda la valoración de méritos lingüísticos en el acceso a diversas plazas, en los ámbitos de seguridad y asistencia social atendiendo, según lo preceptivo o no de los requisitos, con base en el principio de proporcionalidad en supuestos relativos a la consideración de perfiles lingüísticos en las relaciones de puestos de trabajo (así, entre otras de 2024, mediante sentencias de la Sala de lo contencioso administrativo, del TSJ del País Vasco, de 7 de febrero de 2024 –126/2024–, de 31 de enero de 2024 –105/2024–, de 19 de febrero de 2024 (737/2024), de 20 de marzo de 2024 –1159/2024–).

4.3.2.2. De la incidencia lingüística en la Comunidad Foral de Navarra, bien puede ser exponente la sentencia del TSJ de Navarra, Sala de lo contencioso administrativo, de 20 de marzo de 2024 (ROJ: STSJ NA 147/2024), por la que se desestima un recurso del Ayuntamiento de Ansoain a propósito de la exigencia de un determinado nivel de euskera para la estabilización de puestos de trabajo.

4.3.3. Área lengua gallega

4.3.3.1. TSJ de Galicia

Mediante sentencia del TSJ de Galicia, Sala de lo contencioso, sección 1, de 29 de enero de 2025 (ROJ: STSJ GAL 557/2025), desestimatoria de la pretendida vulneración del principio de cooficialidad, ex arts. 3 CE y 5 EAG, planteada por un profesor y padre de alumnos del centro educativo, a propósito de su derecho a recibir comunicaciones en (gallego y) castellano, se reitera la doctrina sentada por la misma Sala y sección, mediante sentencia de 19 de julio de 2024 (ROJ: STSJ GAL 5751/2024), que se sitúa en una asentada línea de jurisprudencia.

Tomàs Font i Llovet y Marc Vilalta i Reixach
Universitat de Barcelona

1. El Régimen local a los 40 años de la Ley de Bases de Régimen Local y de la Carta Europea de Autonomía Local

En 2024 y 2025 se conmemoran diferentes aniversarios significativos para el derecho local. En particular, dejando de lado el centenario del Estatuto municipal (1924), del Estatuto provincial (1925), queremos referirnos al 40º aniversario de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), adoptada por el Consejo de Europa también en 1985.

Por lo que se refiere a la primera, debe recordarse como, con el restablecimiento de la democracia en España y después de establecerse la planta y régimen de las CCAA, se abordó el desarrollo constitucional en materia de administraciones locales, lo que llevó a la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.

Para entonces se contaba ya, no solo con una inicial jurisprudencia constitucional sobre la (in)compatibilidad de la legislación franquista con la proclamación constitucional de la autonomía local y sobre el pretendido vaciamiento de las diputaciones provinciales catalanas, sino también con algunos Estatutos de autonomía que contenían normas propias sobre la organización territorial y régimen local –y que, en todo caso, asumían competencias en la materia–. De ahí que el gran reto de la LBRL fuera acertar en el establecimiento de un régimen local común, que se limitara a lo estrictamente básico y que concretara la autonomía local garantizada por la Constitución.

Aunque la Ley fue objeto de recurso ante el TC por parte de las Comunidades "históricas" no forales –esto es Galicia y Cataluña–, la STC n.º 214/1989, de 21 de diciembre, validó sustancialmente la constitucionalidad de la norma, exceptuando algunos aspectos puntuales de menor entidad.

A partir de aquí, aunque la LBRL ha sido objeto de diferentes reformas puntuales, su gran calidad y su buena sistemática explican en buena medida su prolongada vigencia, que ha permitido mantener su actualidad a lo largo de cuatro décadas y su adaptación progresiva a las nuevas necesidades y exigencias sociales que se han ido sucediendo en este periodo.

Igualmente, debe resaltarse también que la LBRL incorpora un importante elemento de flexibilidad, al permitir su coexistencia con diversos regímenes especiales. Por supuesto, aquellos que, con un específico "anclaje estatutario", han aprobado las CCAA –como, por ejemplo, los cabildos y consejos insulares–, pero también, y de

manera destacada, los regímenes especiales de los municipios de Barcelona y de Madrid; los cuales, habiendo sido aprobados mediante ley estatal, tienen indudable carácter de legislación básica (*ex* art. 149.1.18 CE).

De todas formas aunque, a los 40 años de su vigencia, puede afirmarse que la LBRL ha aguantado bien el paso del tiempo, demostrando una gran capacidad de adaptación, el futuro próximo exigirá continuar en esta línea, pero acentuando aquellos elementos que tiendan a aportar al sistema de gobierno local una mayor flexibilidad, dinamismo y diferenciación[1]. Así, el sistema basado en las estructuras deberá complementarse cada vez más en las relaciones. Las instituciones compactas y homogéneas deberán evolucionar hacia fórmulas que admitan ciertos grados de asimetría y geometría variable. El régimen local común y uniforme deberá dar paso –ya lo está dando– a mayores y más complejos regímenes especiales, permitiendo una mayor diferenciación en el ejercicio de la autonomía local.

En cuanto a la CEAL, aprobada por el Consejo de Europa en 1985 y ratificada por España en 1988 (en vigor desde 1989), ha contribuido de manera decisiva a consolidar la autonomía local y la calidad democrática. Su integración en el ordenamiento español ha sido paulatina pero eficaz: las leyes estatales y autonómicas, los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa han incorporado sus principios. Y, por otro lado, la doctrina también ha asumido la CEAL como marco de referencia para el estudio de la autonomía local, consolidando su relevancia dentro de la cultura jurídica española[2].

No obstante, los informes de seguimiento elaborados por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa han identificado aspectos mejorables. En concreto, las misiones de 2013 y 2021 respecto a la autonomía local en España señalaron deficiencias en materia de financiación local, el limitado grado de subsidiariedad en algunos Estatutos de Autonomía y la necesidad de avanzar hacia una mayor "regionalización" del régimen local.

2. La incidencia de la DANA en el gobierno local

2.1. Los gobiernos locales ante la emergencia y la recuperación

La catástrofe humana, económica y social derivada del fenómeno meteorológico de la DANA de otoño de 2024, especialmente en la Comunidad Valenciana, tuvo un fuerte impacto en los municipios valencianos, activando una vez más el papel fundamental de los gobiernos locales en situaciones de emergencia, como ya ocurrió durante la pandemia de Covid-19. En esta ocasión, además de gestionar la emergencia

1. Font i Llovet, T. (2025): "El Gobierno local en España a los cuarenta años de la Ley de Bases de Régimen Local. Retos de futuro", *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 68, p. 47-83.

2. De forma más amplia, sobre la incorporación, valor, efectos y aplicación de la CEAL en el ordenamiento jurídico español y comparado puede consultarse Font i Llovet, T (Dir.) Vilalta Reixach, M. (Coord.) (2019). *La Carta europea de autonomía local a los 30 años de su aplicación: balance y perspectivas*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

y garantizar los servicios públicos esenciales, los ayuntamientos también se vieron obligados a responder como titulares de infraestructuras dañadas, lo que implica una tarea enorme de reconstrucción.

El marco normativo de respuesta se articuló principalmente a través de dos normas urgentes: el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, y el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, que introdujeron medidas específicas dirigidas directamente a los entes locales.

Por ejemplo, entre otros aspectos, el Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, establece compensaciones estatales a los ayuntamientos por los beneficios fiscales concedidos en el IBI y el IAE, y permite también que el superávit municipal pueda destinarse a inversiones sostenibles, flexibilizándose, así, las reglas de estabilidad presupuestaria.

Por su parte, el Real Decreto-ley 7/2024 amplía estas medidas, incorporando exenciones específicas del Impuesto sobre residuos previsto por la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Igualmente, introduce mecanismos urgentes de acceso al suelo y fomento de la vivienda pública, ante el elevado número de personas que perdieron su hogar y, ante la constatación que la mayoría de los municipios afectados carecían de planes urbanísticos actualizados que incorporasen mapas de riesgos naturales, establece también medidas para la revisión y actualización de los instrumentos de planeamiento.

Finalmente, este segundo Real Decreto-ley autoriza al Ministerio de Transportes a intervenir directamente en la reparación de infraestructuras viarias locales, incluyendo planificación, ejecución e incluso expropiaciones, como medida extraordinaria de apoyo a los municipios.

2.2. La cooperación intermunicipal y el principio de solidaridad

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, una de las novedades más relevantes del mencionado Real Decreto-ley 7/2024 se encuentra en la modificación de la LBRL, mediante la introducción de un nuevo apartado 4 en su art. 57, que regula las relaciones de cooperación entre administraciones.

De acuerdo con su redacción, este nuevo precepto permitiría que, en situaciones de emergencia civil causadas por catástrofes naturales o humanas, las entidades locales puedan, de manera unilateral –sin necesidad de un acuerdo formal o convenio entre las entidades locales involucradas–, aportar medios humanos y materiales a otros municipios gravemente afectados, con el objetivo de restablecer la normalidad. Esta medida se adopta en razón del principio de solidaridad, que se menciona expresamente como fundamento de la actuación.

De este modo, el art. 57.4 LBRL representa una "nueva" forma de cooperación horizontal entre municipios –aunque también puede incluir a diputaciones– que se diferencia del modelo clásico de cooperación local –basado en convenios y consorcios– al admitir actuaciones decididas directamente por la entidad cooperante. A tal efecto, no supone propiamente una delegación de competencias ni un ejercicio extra-

territorial de funciones, sino más bien una colaboración técnica o material, cercana al concepto de encomienda de gestión, pero sin necesidad de encargo previo.

Eso sí, de acuerdo con la nueva redacción de la LBRL, esta cooperación debe ajustarse a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Aunque se trata de una precisión recurrente en todas las intervenciones normativas posteriores a la LRSAL –y que, de hecho, ya aparece en el apartado segundo del propio art. 57 LBRL–, no es de descartar que esta limitación tenga algo que ver con dudas y objeciones que, en su caso, pudieran haber formulado las intervenciones municipales en relación con algunas actuaciones de cooperación desarrolladas por los municipios afectados por la DANA.

En cualquier caso, se trataría de una cooperación gratuita, no remunerada, orientada exclusivamente al interés público y amparada en el principio de solidaridad, que aparece aquí como un elemento clave para legitimar y encauzar jurídicamente este tipo de ayuda entre municipios.

Aunque es cierto que este principio de solidaridad no se menciona expresamente entre los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas (art. 3 LRJSP), se presenta como un valor constitucional esencial, vinculado a los principios de libertad e igualdad (art. 1 CE). De hecho, los gobiernos locales ya cuentan con una larga trayectoria en políticas de cooperación y solidaridad, especialmente en el ámbito del desarrollo sostenible, como reconoce, por ejemplo, el art. 37 de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

Finalmente, cabe plantearse si este nuevo régimen de cooperación excepcional puede abrir la puerta a formas similares de cooperación en contextos no extraordinarios, sobre todo entre municipios vecinos. Aunque el nuevo art. 57.4 de la LBRL limita su aplicación a casos de emergencias graves, podría interpretarse que forma parte de la autonomía local definir una política propia de solidaridad y cooperación, más allá de las situaciones catastróficas.

3. Las dos caras de la autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En el último año, el TC ha emitido varias sentencias relevantes sobre el alcance de la autonomía local. En particular, nos interesa analizar dos de ellas: la STC 25/2024, de 13 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante, LISTA); y la STC 64/2025, de 18 de marzo, referida al recurso interpuesto contra el Decreto-ley catalán 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

3.1. El viejo perfil constitucional de la autonomía local

Como apuntábamos, la STC 25/2024 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por varios grupos parlamentarios de izquierda contra la LISTA. La im-

pugnación se basaba en motivos muy diversos –de carácter competencial, medioambiental y relativos también a la autonomía local–, todos ellos bajo el común denominador de prevenir una posible oleada del urbanismo ultraliberal, de una Ley que, en efecto, ha suscitado opiniones encontradas[3].

En este contexto, el TC descarta mayoritariamente los argumentos de la demanda, recurriendo de forma escueta a su tradicional doctrina sobre la autonomía local –citando, muy especialmente, la STC 57/2015, de 18 de marzo–, que la considera como una garantía institucional, dotada de un contenido mínimo que debe ser respetado por el legislador.

En este sentido, sorprende que para resolver la controversia el TC invoque una sentencia anterior a la STC 41/2016, de 3 de marzo, referida a la LRSAL, en la cual el propio Tribunal, según afirmará en la posterior STC n.º 64/2025, de 13 de marzo, sitúa el inicio de una nueva doctrina constitucional sobre la autonomía local; y que, como veremos seguidamente, se caracterizaría como un "principio técnico-jurídico" en lugar de una mera garantía institucional.

Por lo demás, debe destacarse que la STC 25/2024 solo declara inconstitucional el artículo de la LISTA que eximía de licencia urbanística municipal a los usos mineros en suelo rústico, al entrar en contradicción con la legislación estatal básica [art. 11.4 a) del Texto refundido de la Ley del Suelo de 2015]. Por lo que, en realidad, aquí no se argumenta una vulneración de la autonomía local, sino un mero conflicto competencial entre normas estatales y autonómicas.

Tampoco aprecia el TC lesión a la autonomía municipal en otros puntos polémicos de la Ley, como el requerimiento de informe vinculante autonómico para ciertas actuaciones en suelo rústico, ni en la regulación de los proyectos y actuaciones declarados de interés autonómico[4]. Aunque es cierto que la normativa reconoce la participación municipal en las diferentes fases de la declaración de interés autonómico, la Sentencia omite que ésta permite también a la Administración autonómica proseguir con su tramitación incluso sin acuerdo con los ayuntamientos [art. 50.2 c) LISTA].

---

3. Sobre ello, pueden verse, entre otros, Narváez Baena, I (2022): "¿Es la ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía realmente sostenible?", *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, n.º 114, pp. 157-225; Pérez Andrés, A.A. (2022): "La nueva ordenación del territorio en Andalucía: el reto de materializar los intereses territoriales supralocales respetando la autonomía local", en E. Guichot Reina (Dir.): *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo. Sevilla: Instituto Andaluza de Administración Pública*, pp. 175-187 o Vera Jurado, D.J. (Dir.) (2024): *El impacto en los entes locales de la ley de impulso para la sostenibilidad del territorio en Andalucía y su reglamento*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI).

4. Esta cuestión ha sido considerada por la doctrina como el verdadero caballo de Troya en el urbanismo municipal. Así, por ejemplo, Menéndez Rexach, A. (2016): "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional", en J. Gifreu i Font; M. Bassols Coma y A. Menéndez Rexach (Dir.). *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Madrid: INAP –Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 337-350 o Vera Jurado, D.J. (2021): "Las actuaciones de interés autonómico: cara y cruz de un instrumento polémico", *Revista General de Derecho Administrativo* (RGDA), nº 56.

3.2. ¿Un nuevo perfil constitucional de la autonomía local?

Por su parte, la STC 64/2025, de 13 de marzo, aborda el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley catalán 3/2023, de 7 de noviembre, que, al regular medidas urgentes en materia urbanística, exige licencia urbanística previa para destinar viviendas al uso turístico en determinados municipios.

La demanda presentada imputaba a la norma catalana la vulneración de la autonomía local, al imponer este concreto régimen urbanístico sin reconocer a los municipios afectados capacidad de decisión, pese a tratarse de un asunto de un indudable interés local. Y, en su respuesta, el Tribunal incorpora un giro relevante en su argumentación, por cuanto señala que, desde la ya citada STC 41/2016, de 3 de marzo, la autonomía local debe entenderse no solo como una garantía institucional, sino como un principio jurídico, dotado de un doble contenido: por un lado, un mínimo esencial que los poderes públicos no pueden desconocer y, por el otro, un mandato de optimización dirigido a los legisladores estatal y autonómico para promover "los mayores niveles posibles de autonomía local" ([FJ. 6 b)].

Este último elemento representa una innovación sustantiva muy relevante, por cuanto, por primera vez, el TC especifica que el principio de autonomía local incluye un mandato dirigido a los poderes públicos, en particular a los legisladores estatal y autonómico, para promover y conseguir el mayor grado posible de autonomía local. Teniendo en cuenta, además que este mandato de optimización al que alude el TC exige que, en materias de interés municipal, "la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente" [FJ. 6 b)].

No obstante, más allá de esta declaración, lo cierto es que, al aplicar esta doctrina al caso concreto, la Sentencia sigue razonando dentro del marco clásico, esto es, verificando que la norma catalana no excluye totalmente la intervención municipal en el régimen de las viviendas turísticas. Y tampoco puede considerarse que la "justificación suficiente" a la que alude la Sentencia se aplique con todo su rigor.

En efecto, el análisis del TC se centra, principalmente, en examinar el contenido de la memoria de elaboración del Decreto-ley impugnado, así como el conjunto de competencias municipales en materia urbanística que no se ven afectadas por la regulación, pero sin entrar a averiguar si, en realidad, con la regulación impugnada se consigue "el mayor nivel posible de autonomía", como exigiría el mandato de optimización; o, lo que es lo mismo, si se producía "la menor restricción posible de la autonomía", obligada por la preservación de otro principio o bien constitucional digno de mayor protección en el caso concreto. Y no puede hacerlo porque, entre otras razones, ello requeriría conocer y valorar si existen otras alternativas normativas menos restrictivas de la autonomía y de las competencias municipales.

Sea como fuere, la introducción del principio de optimización en la citada STC 64/2025, de 13 de marzo, representa un avance conceptual importante, ya anticipado por parte de la doctrina académica, que supone superar una visión meramente conservadora de la autonomía local. En este sentido, no es descartable, aún con los tiempos que le son propios, que, de manera progresiva, se pueda ir decantando la

tendencia a que la garantía constitucional de la autonomía local no dependa tanto del contenido normativo de la ley impugnada como de los elementos formales, documentales y procedimentales relativos a su elaboración, en los cuales pueda encontrarse la suficiente justificación de que la ley impugnada consigue el máximo posible de autonomía local.

4. Nuevas expresiones de la diferenciación en los gobiernos locales

Hemos señalado más arriba que el futuro del régimen local español debe incluir mayores dosis de flexibilidad, dinamismo y diferenciación, que permitan hacer efectivo un tratamiento específico de la diversidad de situaciones que se ofrecen en el panorama municipal. Pues bien, los últimos meses nos han ofrecido también algunas novedades en este aspecto.

En primer lugar, debe destacarse que, a pesar de las limitaciones del régimen jurídico de los municipios de gran población previsto en el Título X de la LBRL, seguimos encontrando municipios que, por iniciativa propia y previa aprobación por la asamblea legislativa correspondiente (*ex* art. 121.1 LBRL), deciden optar por la aplicación de este régimen municipal especial. Es el caso, por ejemplo, de los municipios de Badajoz (Ley del Parlamento de Extremadura 2/2024, de 12 de abril) y de Huelva (Acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía de 6 de noviembre de 2024[5]).

Aunque, como apuntábamos se trata de un régimen municipal especial limitado, que se centra, principalmente, en aspectos organizativos, dejando de lado las competencias y la financiación municipal, ello no obsta para que su reconocimiento conceda un cierto "status" de cara a un mayor protagonismo en la interlocución con los demás niveles de gobierno, e incluso en la propia Federación Española de Municipios y Provincias[6].

Más allá de las grandes áreas urbanas, debemos referirnos también a los municipios rurales y a los pequeños municipios, por cuanto, como es sabido, desde hace años se han venido impulsando políticas públicas especiales para hacer frente al reto demográfico que supone el amplio fenómeno de la despoblación rural. Ahora bien, sin perjuicio de las medidas adoptadas en los últimos años, lo cierto es que la legislación autonómica en materia de régimen local dictada en 2024 no parece que haya tenido en cuenta de manera expresa esta tendencia.

---

5. En este caso, es de notar la peculiaridad del procedimiento parlamentario seguido. Y es que, tal y como ocurre en alguna otra Comunidad Autónoma, la decisión de la Asamblea legislativa autonómica sobre el reconocimiento de la condición de municipio de gran población que exige el art. 121.1 de la LBRL no se produce mediante la aprobación de una norma con rango de ley, sino que, para agilizar su tramitación, se formaliza mediante acuerdo del Parlamento andaluz.

6. Para un análisis más detallado sobre los regímenes especiales para las grandes áreas urbanas regulados en la LBRL, nos remitimos a Vilalta Reixach, M. (2025): "Regímenes jurídicos especiales de las grandes aglomeraciones urbanas. Balance de los 40 años de la LBRL", en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 68, 2025, p. 490-524.

4.1. La Ley de impulso demográfico del Principado de Asturias

En el Principado de Asturias destaca la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico. Su exposición de motivos constituye un documento de gran interés, que evidencia un estudio y un conocimiento profundos de la realidad territorial y demográfica de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, se recuerda que, desde el punto de vista territorial, el Principado de Asturias se organiza en 78 concejos, 857 parroquias y 6.968 entidades singulares de población, y que se encuentra dividido en ocho comarcas funcionales, utilizadas como ámbitos de actuación en diversos sectores, como la sanidad o los servicios sociales. Asimismo, existen 39 parroquias rurales que, al amparo de la Ley del Principado de Asturias 11/1986, de 20 de noviembre, obtuvieron el reconocimiento de personalidad jurídica propia.

Aunque la población asturiana se concentra principalmente en un área central urbana, la misma tiene las características de lo que se denomina la "ciudad difusa" y también comienza a dar síntomas de pérdida demográfica. De todas formas, son las zonas rurales las que sufren más intensa y extensamente los problemas de despoblamiento.

Desde esta perspectiva, la parte dispositiva de la Ley establece orientaciones, generales y específicas, en relación con la atención a la población regional, sus necesidades y aspiraciones; la prestación adecuada de los servicios públicos tanto en los distintos territorios como a las comunidades y grupos de edad; el impulso a las distintas funcionalidades de los territorios rurales y urbanos y su cohesión, así como la creación de nuevas oportunidades tanto para las personas y los territorios.

Ahora bien, la mayoría de las disposiciones de la Ley asturiana son de carácter programático, sin modificar el régimen competencias de las entidades locales asturianas. De modo que, en muchos casos, la Ley se limita a instar a la Administración del Principado, a su sector público y, en algunos casos, a las entidades locales, a facilitar, impulsar, fomentar, promover y adoptar todo tipo de actuaciones dirigidas a los fines señalados, configurando así un completo catálogo de medidas que deberán ser aplicadas y concretadas a través de otros instrumentos de desarrollo normativo, planificación y coordinación.

Se prevén también determinadas actividades de apoyo de la Administración del Principado a los concejos con especiales dificultades demográficas –como la consecución y tramitación de fondos europeos, la redacción de proyectos o la elaboración de pliegos contractuales–, funciones que en las CCAA pluriprovinciales suelen corresponder a las diputaciones provinciales o, en su caso, a las comarcas.

4.2. El Proyecto de ley del Estatuto del municipio rural en Catalunya

Por su parte, el Gobierno de la Generalidad de Catalunya ha recuperado el Proyecto de Ley del Estatuto de Municipio Rural, que había decaído con la disolución de la anterior legislatura, y que fue nuevamente presentado al Parlamento catalán en el mes de octubre de 2024.

Esta iniciativa legal, ampliamente demandada desde el propio mundo local, parte del dato de que tres cuartas partes de la población de Cataluña vive en el 15% del territorio, mientras que el cuarto restante ocupa el 85%. Los principales objetivos del Estatuto son: combatir la despoblación, mediante la implementación de medidas que frenen el éxodo rural y fomenten la repoblación; equilibrar territorialmente Catalunya, reduciendo las desigualdades entre zonas urbanas y rurales; y mejorar los servicios públicos, garantizando el acceso a servicios básicos como educación y salud en las áreas rurales.

Como en el caso de la Ley asturiana de impulso demográfico, también en el Proyecto de ley catalán abundan los mandatos a las Administraciones Públicas para adoptar o fomentar variadas actuaciones en favor de los municipios rurales y de su población. Sin embargo, la particularidad de este texto reside en la inclusión de medidas tributarias de aplicación inmediata, tales como: deducciones en el IRPF e hasta 2.000 euros por traslado de la residencia habitual a un municipio rural; deducciones de hasta el 20% de las cantidades satisfechas por adquisición, rehabilitación o alquiler de la vivienda habitual en un municipio rural; aplicación de un tipo reducido en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales para la adquisición de vivienda habitual en un municipio rural; o la bonificación del 75% de la cuota del impuesto sobre transmisiones patrimoniales para expedientes de dominio y actuaciones complementarias de documentos públicos referidos a inmuebles situados en municipios rurales.

Además, el Proyecto de ley contiene una completa regulación del régimen jurídico de las competencias, funciones y actividades de los municipios rurales, así como de sus relaciones interadministrativas. Aunque muchas de esas regulaciones bien pudieran aplicarse a cualquier tipo de municipios, se promueve la creación de oficinas de gestión unificada entre varias administraciones, la utilización conjunta de infraestructuras y espacios, los encargos de gestión y la delegación a otros municipios o entidades supramunicipales, la formalización de convenios de gestión compartida, así como el incentivo financiero a diversas formas de asociación entre municipios rurales, incluida la fusión de municipios.

Igualmente, debe valorarse positivamente la incorporación en el Proyecto de Ley catalán de determinados mecanismos orientados a garantizar tanto la singularidad como la autonomía de los municipios rurales. Entre ellos, destaca especialmente el denominado *mecanismo rural de garantía* que, de acuerdo con el art. 21.1 del Proyecto de Ley, consiste en la evaluación de los efectos territoriales, económicos y medioambientales de las políticas públicas en relación con la sociedad rural, con el objetivo de detectar las medidas necesarias para garantizar el arraigo, frenar la despoblación y favorecer la repoblación de los municipios rurales.

5. Las últimas modificaciones de la LBRL

Por último, debe destacarse que, a principios de este año 2025, se ha aprobado la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. Aunque esta norma legal se centra fundamentalmente en la orga-

nización y funcionamiento del Poder Judicial, incorpora también algunas disposiciones que tienen una incidencia directa en el ámbito local.

En efecto, en sus disposiciones finales introduce otras novedades relevantes para el régimen local, modificando varios preceptos de la LBRL en ámbitos muy diversos, que nada tienen que ver con el servicio público de justicia.

Por ejemplo, la Disposición final séptima de esta Ley Orgánica se refiere a las dotaciones económicas que pueden recibir los grupos políticos locales. Pero, sobre todo, debe destacarse la modificación de la Disposición adicional segunda de la LBRL, con el objetivo de atribuir a la Comunidad Autónoma del País Vasco las facultades relativas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional.

Esta previsión reviste especial importancia por dos razones. Por un lado, porque representa la culminación de una larga reivindicación del Gobierno Vasco que hasta ahora había tropezado con constantes obstáculos políticos y jurídicos[7]. Y, por el otro, porque esta modificación abre un precedente relevante para otras CCAA, como Catalunya, que han reclamado también la asunción de competencias en esta materia. De hecho, en enero de 2025, se hizo público el acuerdo entre el Ministerio de Transformación Digital y Función Pública y el Gobierno de la Generalitat según el cual Catalunya asumiría el desarrollo de los procesos de selección de la próxima convocatoria pública de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional[8].

Ahora bien, esta atribución competencial no ha estado exenta de críticas y controversias. Por el contrario, algunos partidos políticos y diversas asociaciones profesionales, como el Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local (COSITAL), han expresado su preocupación por el riesgo de fragmentación del régimen jurídico aplicable a estos funcionarios y por los problemas de coordinación y movilidad interterritorial, en tanto que una gestión diferenciada por las CCAA podría limitar las posibilidad de carrera administrativa o generar desigualdades en las condiciones de acceso, provisión o retribución[9].

7. Sin ir más lejos, esta misma transferencia ya había sido incluida en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, pero fue anulada por la STC nº 67/2024, de 23 de abril

8. Al mismo tiempo, los partidos nacionalistas catalanes han presentado enmiendas al Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. A-31-2 de 4 de marzo de 2025), con el fin de incluir en su articulado una previsión similar a la del País Vasco, que reconozca a la Generalitat competencias plenas en esta materia, incluida la convocatoria de procesos selectivos para su territorio.

9. Precisamente, al momento de terminar este trabajo, se ha publicado la noticia según la cual el TC ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP contra la citada transferencia de competencias al País Vasco. Disponible en: https://www.europapress.es/nacional/noticia-tc-admite-recurso-contra-cesion-pais-vasco-competencias-funcionarios-habilitacion-nacional-20250429183739.html [Última consulta: 30 de abril de 2025].

LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: CAMBIO DE ESCENARIO

Francisco Javier Loscos Fernández (UCM, ICCA y GMPT-UNED),
Jesús Ruiz-Huerta Carbonell (URJC – F. Alternativas)
y Jose Manuel Tránchez Martín (UNED)

1. Introducción

Durante 2024, la economía española ha mantenido la tendencia de su comportamiento más reciente, con unas cifras macroeconómicas que destacan en el contexto global y europeo, donde se acusa el efecto de una creciente incertidumbre, asociada a la gravedad de los conflictos armados y al mantenimiento aún de tensiones inflacionistas, que –tras el resultado de las elecciones estadounidenses de final de año– añade riesgos de naturaleza geopolítica a los desafíos que ya planteaban los procesos de cambio climático y tecnológico acelerados.

Los indicadores macroeconómicos de la economía española muestran, como el año pasado, unos resultados por encima de los que ofrecieron nuestros referentes internacionales más habituales: El crecimiento interanual del PIB se elevó al 3,2% en 2024 (desde el ya apreciable 2,7% de 2023), y por encima de las expectativas iniciales (1,9%) y, sobre todo, del crecimiento medio de la zona euro (0,9%) y de los principales países europeos (Banco de España, 2025a, págs. 16 y 50; MH, 2025b, pág. 5). Como en el ejercicio anterior, el aumento observado se relaciona con el incremento del consumo público y privado (impulsado este por el crecimiento de la población inmigrante, los salarios y el empleo) y la elevación de las exportaciones de servicios (tanto turísticos como –de manera destacada– los no turísticos), junto a un entorno monetario y financiero favorable.

La inflación mantuvo su proceso de desaceleración, hasta situarse a fin de año una tasa interanual del 2,8% (INE, 2025a),[1] lo que puede atribuirse a una evolución más favorable de los precios de los alimentos (que debe matizarse con la evolución desfavorable de los vinculados con la *"vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles"*, de especial incidencia sobre el bienestar de las familias). El mercado de trabajo mostró, a su vez, un vigoroso aumento del empleo: la población ocupada aumentó en casi medio millón de personas (de nuevo, a un ritmo superior al promedio de la zona euro), y el total de la misma se elevó hasta un nuevo máximo histórico de 22 millones.[2] La tasa de desempleo, por su parte, siguió disminuyendo hasta cerrar el año en

1. La inflación subyacente se redujo considerablemente, hasta el 2,6%. Al cierre de este trabajo, se ha reducido al 2,2%, por encima del índice general, que se sitúa en el 2,0% (INE, 2025b). Para evaluar la bondad de estos resultados es importante recordar que, a lo largo de 2024 se fueron retirando algunas de las medidas fiscales de apoyo establecidas en los años anteriores.

2. INE (2025c) y Banco de España (2025a, pág. 62).

un 10,6% (en este caso, aún muy por encima del valor medio de la UE).[3] Según el "Informe sobre España" del Semestre Económico europeo (Comisión Europea, 2025a), el principal factor explicativo de aumento del empleo y de la tasa de actividad habría sido el crecimiento de la inmigración, en buena medida procedente de América Latina, y las reformas reguladoras del mercado de trabajo, en especial la racionalización de las modalidades de contratos.[4] El mantenimiento de un importante flujo migratorio en paralelo al aumento del empleo parece mostrar un efecto positivo sobre la economía española, frente a las críticas recurrentes de las entradas de inmigrantes y las demandas de control "duro" de las fronteras de Europa.

Los datos del sector exterior fueron también positivos, a pesar de la moderación de las exportaciones de bienes, que se vio claramente compensada por la balanza de servicios, tanto turísticos como –destacadamente– los no turísticos.[5] A su vez, las importaciones aumentaron a un ritmo inferior al de las exportaciones y al de la demanda final.[6]

El panorama positivo presentado hasta aquí puede verse alterado tras el proceso electoral en Estados Unidos y el aumento de la incertidumbre geopolítica generada desde el advenimiento al poder del presidente Trump, que afectará tanto a la evolución del sector exterior como a las decisiones de inversión. No obstante, no parece que las exportaciones españolas se vayan a ver muy afectadas por las amenazas de nuevos aranceles estadounidenses, dada la limitada exposición de las mismas al comercio con Estados Unidos, aunque sí se pueden esperar efectos indirectos de la crisis en relación con el comercio de las grandes economías europeas.[7]

Por lo que se refiere a los datos de desigualdad, se mantiene la tendencia de mejora que se viene registrando en los años recientes que, sin embargo, no alcanza a compensar aún nuestra desfavorable comparación con nuestro entorno europeo. El índice de Gini en 2024 se redujo nuevamente (hasta los 31.2 puntos), pero aún casi dos puntos por encima de la media de la Unión (29,3).[8] La misma evolución se re-

3. INE (2025c) y Banco de España (2025a, pág. 65). El Informe de esta institución recuerda, sin embargo, que la muy buena evolución que se registra en los años recientes coexiste con una importante variabilidad espacial (que llega al 15,8% en Andalucía) y una especial incidencia sobre la población más joven, con cifras que superan ampliamente los promedios español y europeo. El crecimiento del empleo en 2024 ha ido acompañado de un incremento de la productividad, también por encima de las cifras de la zona euro (Banco de España, 2025a, pág. 73).

4. Debe recordarse asimismo el efecto favorable de 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, y a las que se ha recurrido en la actual en respuestas sectoriales a las crisis vinculadas con la situación internacional.

5. Especialmente en ciertos sectores dotados de un mayor contenido tecnológico, como la programación y la consultoría informática o los servicios de información.

6. Cfr. Banco de España (2025a, pág. 54), que alude a una baja elasticidad de las importaciones respecto a la demanda final, que podría explicarse por una recomposición de la demanda final hacia componentes con un contenido importador más bajo, y por una menor dependencia energética del exterior, asociada al incremento de la capacidad de generación eléctrica con energías renovables registrado en los últimos años.

7. Cfr. Banco de España (2025a, pág. 103).

8. EAPN España (2025), págs. 84-85.

gistra en los indicadores de distancia entre los cuantiles superiores e inferiores de la distribución, o con los indicadores de pobreza.[9]

Desde la perspectiva de las cuentas públicas, 2024 se cerró con una disminución del déficit público, hasta el 3,2%, en línea con la media de la Unión y solamente una décima por encima de la zona euro (3,1%),[10] en parte como consecuencia del cambio de tendencia en el sector energético. Los datos de endeudamiento confirman esa tendencia: Entre 2020 y 2024, la tasa de endeudamiento relacionada con el PIB ha disminuido más de 17 puntos, alcanzando el último año el 101,8% del PIB (pero aún muy por encima del valor medio de la Unión, del 81,0%, o del 87,4% de la eurozona)[11]. Por otro lado, la recaudación impositiva volvió a crecer como consecuencia del aumento de las bases imponibles en el IRPF y el Impuesto de Sociedades, ante el crecimiento de los salarios y los beneficios de las empresas. También creció la recaudación de los tributos indirectos, en buena medida como consecuencia del fin de la reducción de los tipos sobre el gas y la electricidad. Desde la óptica de la nueva variable contemplada en los últimos acuerdos de estabilidad, todo parece indicar que se cumplieron las previsiones establecidas en el Plan Fiscal Estructural, ya que el aumento del gasto neto[12] se limitó al 3,5%.[13]

En suma, se puede afirmar que los datos macroeconómicos son buenos, mejores que los existentes en los otros grandes países europeos. No obstante, la economía española debe hacer frente a una serie de riesgos y retos pendientes que pueden limitar seriamente la dinámica de crecimiento económico mantenida a lo largo de los últimos años. Entre otros factores deben mencionarse los siguientes:

En primer lugar, los datos disponibles muestran que la inversión productiva crece lentamente en España y en Europa, sobre todo si la comparamos con los datos de consumo. Es una preocupación manifestada en los Informes Letta (2024) y Draghi (2024a, b)[14] y objeto de especial atención de la Brújula para la Competitividad.[15] La tasa de ahorro en Europa ha crecido de forma significativa a lo largo de los últimos años, pero no parece que se canalice de forma adecuada hacia proyectos de inversión.

9. En el caso del indicador de distancia entre la renta del quintil superior de la distribución y el inferior, su valor en 2024 se redujo a una ratio de 5,4, frente al 4,7 del promedio de la UE-27 (EAPN España, 2025, pág. 81). Para el indicador AROPE (población en riesgo de pobreza y exclusión social), la levísima reducción hasta el 25,8% (¡más de 12,5 millones de personas!) es casi 5 puntos superior al 21% de la UE, y solamente por debajo de Bulgaria, Rumanía, Grecia y Lituania (EAPN España, 2025, págs. 9-13). También aquí, las desigualdades espaciales (Ibid., págs. 11-12), sexo y edad (pobreza infantil y juvenil; págs. 16-17) requieren una atención de especial urgencia.

10. Cfr. EUROSTAT (2025).

11. Ibid.

12. El gasto neto se define en el art. 2.2 del Reglamento (UE) 2024/1263 como el gasto público total menos los gastos en concepto de intereses, los asociados a la aplicación de medidas discrecionales relativas a los ingresos, los comprometidos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, los gastos vinculados a la cofinanciación de programas financiados por la Unión, los componentes cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo, y las medidas puntuales o de carácter temporal

13. Comisión Europea (2025a), págs. 3-4.

14. Cfr., para una rápida síntesis, L'Hotellerie-Fallois (2024).

15. Comisión Europea (2025b). Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_339

Ello explica la iniciativa lanzada en la primavera de este año por parte de la Comisión Europea bajo el título de la "Unión de Ahorros e Inversiones".[16] Se trata de una nueva estrategia para mejorar la forma en que el ahorro se canaliza hacia inversiones productivas dentro de la Unión Europea. La intención básica es facilitar el aumento del patrimonio de los ciudadanos y, en paralelo, la inversión productiva de las empresas. Y la vía para lograrlo es fortalecer el mercado de capitales de la Unión, que va más allá del proceso de unificación de la banca europea. Las instituciones europeas, además, consideran que el aumento de la inversión depende decisivamente de los esfuerzos inversores en el ámbito de la I+D+i.

En la misma dirección que el punto anterior, es preciso asegurar el crecimiento de la productividad europea, y especialmente española, lo que exige la inversión en capital físico, en capital intangible[17] y en capital humano, elemento imprescindible en los procesos de inversión y crecimiento económico. En este último caso, nos referimos a la necesidad de mejoras en la formación de la ciudadanía en ámbitos como la educación superior, formación permanente, condiciones laborales en el mercado de trabajo o innovación. Las autoridades comunitarias, por otro lado, señalan en sus informes no solo la necesidad de mejorar en esos ámbitos, sino también la importancia de incrementar la coordinación entre las CCAA o, de otra forma, disminuir las diferencias que se mantienen en la actualidad entre ellas.[18]

Otro reto importante que debe afrontar la economía española es el del envejecimiento de la población. Es cierto que el saldo migratorio favorable ha tenido la virtud adicional de rejuvenecer un poco la población activa del país. No obstante, el aumento de edad de la población sigue siendo intenso, con los desafíos que conocemos para el mantenimiento del estado de bienestar, por la necesidad de crecientes servicios sanitarios y de garantizar el sistema de pensiones.[19] Es asimismo obligatorio recordar la necesidad de desarrollar una estrategia de respuesta al cambio climático, respecto de la que la DANA que afectó a finales de año –sobre todo– a la Comunidad valenciana constituye un dramático recordatorio de su urgencia.

Por último, en lista no cerrada, el acceso a la vivienda se ha convertido tal vez en el problema fundamental de nuestro sistema de bienestar. El intenso crecimiento del turismo y su demanda habitacional, el aumento de los saldos migratorios y los cambios en instituciones básicas de la sociedad como las familias, han generado una intensa presión sobre los mercados de vivienda, agravada asimismo por la presencia de prácticas especulativas. El resultado es que nos hallamos ante una gran escasez de vivienda, tanto en lo que se refiere a compra como para el alquiler. La situación no se

16. Comisión Europea (2025c).

17. La noción de inversión en capital intangible se refiere la propiedad intelectual, patentes, derechos de autor, marcas registradas y otros activos no físicos. También se puede incluir en este concepto la inversión en investigación y desarrollo (I+D), ya que, con frecuencia, el logro de patentes se alcanza como resultado de actividades de I+D+i.

18. Cfr. Comisión Europea (2025ª), pág. 23.

19. Asimismo –y aunque la estructura por edades de la tasa de desempleo resalta de manera especial el problema para la población de menos de 30 años– se aprecia un significativo repunte a partir de los 55 (vinculado, además, a problemas de desempleo de larga duración) que llega a situarse ligeramente por encima de la media para la población entre 60 y 64 años. Cfr. https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=65219

circunscribe solo a las cuestiones de alojamiento, sino que afecta a la renta disponible de muchas personas y familias. Si utilizamos de nuevo la información del Banco de España, esta institución ha estimado que aproximadamente, el 40% de los arrendatarios destinan cerca del 40% de sus ingresos al pago de sus alquileres, muy por encima de los valores medios de la UE.[20] Las dificultades de acceso y el dato anterior son una manifestación evidente del deterioro del estado de bienestar, afectando a un volumen importante de familias con rentas reducidas y, singularmente, a la mayoría de la población joven.

Desde los gobiernos, las medidas destinadas a corregir o limitar esa situación han sido tradicionalmente insuficientes. La tasa de viviendas sociales para alquiler en manos de las administraciones públicas representaba el 1,72% del total, muy por debajo de las medias europeas (8%) y con escasas perspectivas de crecimiento a corto plazo.[21] Por otro lado, las medidas reguladoras, como la ley de la vivienda de 2023[22] o la propuesta de reforma de la ley de suelo (retirada en 2024 ante la falta de apoyos parlamentarios), hasta el momento, no parece que hayan obtenido resultados significativos. Y el PERTE sobre industrialización de la vivienda[23] lanzado desde el gobierno, centrado en el fomento de la industrialización, la digitalización y la sostenibilidad de la construcción de viviendas, es una nueva iniciativa que tal vez pueda jugar un cierto papel en el impulso a la promoción de viviendas y de mejora en el mercado.

En el ámbito autonómico, el año 2024 se inició con la perspectiva de una nueva legislatura para el Gobierno de España, y finalizó con la investidura de un nuevo gobierno de la Generalitat de Cataluña, cuyo Parlament inicia también su XV legislatura. Aunque de nuevo el año 2024 terminó sin que se abordase la actualización pendiente del modelo de financiación de 2009, la investidura de un gobierno –en minoría– del PSC, y el contenido de sus acuerdos con ERC y Els Comuns que la hicieron posible (especialmente, el primero de ellos, que incluye un *"acuerdo sobre un nuevo modelo de financiación singular"*)[24] ha abierto la puerta al retorno de Cataluña a estos debates, y a su participación en espacios de encuentro multilateral como el CPFF. En el momento en que se cierra esta edición, la esperanza de un acuerdo a lo largo de 2025 puede todavía ser muy optimista (por la muy complicada dinámica de la legislatura en las Cortes Generales) pero aún no es descartable que esta puerta abierta conduzca –en esta legislatura– a un resultado tan necesario como largamente esperado.

Siguiendo la estructura que venimos manteniendo en los últimos *Informes*, dedicaremos la siguiente sección a presentar los resultados de la liquidación del sistema de financiación de las comunidades de régimen común en 2022, seguidos de los datos correspondientes al ejercicio 2024. En la sección cuarta se analiza la evolución del

20. Como indicamos en el anterior *Informe*, ya el Banco de España (2024a) lo consideraba un sector básico en el marco de las reformas estructurales pendientes, hasta el punto de dedicarle un capítulo completo de su *Informe* 2023, al que se remite en el de este año.

21. Cfr. MVAU (2024), págs. 4-5.

22. Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE nº 124, del 25). Accesible en internet: https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con

23. Cfr. https://www.mivau.gob.es/vivienda/perte-industrializacion-de-la-vivienda

24. PSC – ERC (2024), págs. 5-9.

Cuadro nº 1: Liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (2009-2022) *(M€)*

Total CCAA Rég. común	Capacidad tributaria	Transferencia de garantia	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia Autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de cooperación	Fondo de competi-tividad			
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
2022	134.783,85	12.683,40	1.523,31	148,990,56	3.222,79	5.355,07	**157.568,52**	9.107,56	148,460,86

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2025a).

* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

Cuadro nº 2: Liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (2009-2021) (% Δ anual)

Total CCAA Rég. común	Capacidad rributaria	Transferencia de garantia	Fondo de suficiencia global	FTG	FF. Convergencia autonómica		Financiación total*	Competencias no homogéneas	Financiación total homogénea
					Fondo de cooperación	Fondo de competitividad			
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**
2022	13,45	34,51	49,98	**15,27**	34,51	33,07	**16,14**	**36,87**	**15,07**

Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro nº 1.

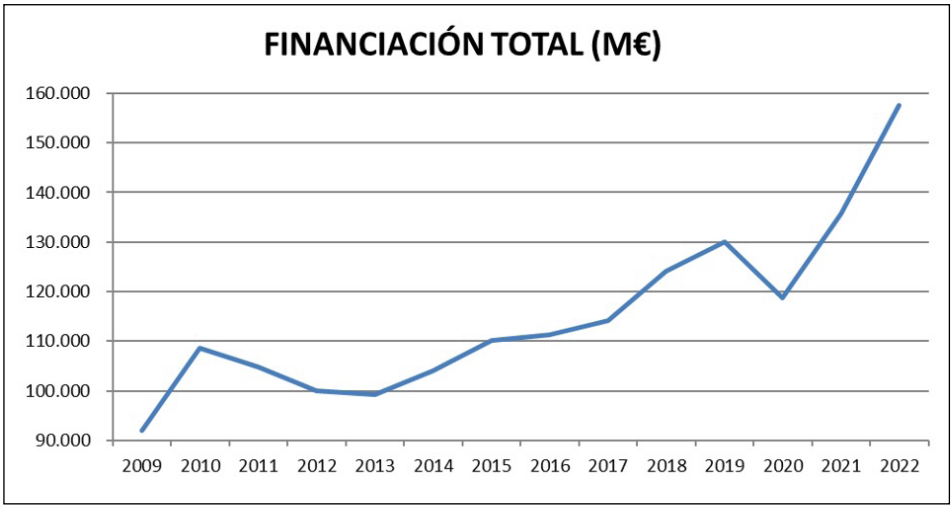
* Incluye la compensación establecida por la D.A. 3 de la Ley 22/2009 (aplicada solamente en 2009).

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, marcada por el "regreso de Cataluña" y la propuesta de *"financiación singular"* a que hemos hecho referencia.

2. La liquidación del sistema de financiación en 2022

En los **Cuadros nº 1 a 3** se resume la serie histórica de las liquidaciones del sistema de financiación de las CCAA de régimen común hasta el ejercicio 2022 (MH, 2025a), donde se aprecia la consolidación del fuerte incremento en los niveles de financiación total, tras el ejercicio de la pandemia.[25] Durante este año 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 2022, ya de cuantía muy inferior a 2021.

Cuadro nº 3: Liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (2009-2022)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2025a).

Los **Cuadros nº 4 y 5** presentan los resultados de nivelación correspondientes a la liquidación del ejercicio 2022 que, como venimos señalando en estos *Informes*, reflejan los avances que el sistema de financiación aprobado en 2009 introdujo en esta dimensión. Sin embargo, su evolución confirma los signos de deterioro que vienen

25. En 2022 se mantuvieron los altos niveles de crecimiento que ya se registraron en 2021, pese a las disrupciones ocasionadas por la guerra contra Ucrania iniciada por Rusia en el mes de febrero.

Cuadro nº 4: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (2022)

			Capacidad tributaria propia			Financiación total			Distancia a nivelación perfecta	
Año 2022	Población	P. Ajustada	Cap. Tributaria (m€)	€ Por habitante	Índice	Financiación total (m€)	€ por persona ajustada	Índice	Inicial	Final
Madrid	6.750.336	6.539.969	29.217,94	4.328,37	142,70	23.471,69	3.588,96	101,21	42,70	1,21
Baleares	1.176.659	1.168.001	4.326,95	3.677,32	121,23	4.076,53	3.490,18	98,42	21,23	-1,58
Cataluña	7.792.611	7.630.111	27.784,07	3.565,44	117,54	29.334,40	3.844,56	108,42	17,54	8,42
Aragón	1.326.315	1.411.358	4.310,78	3.250,19	107,15	5.312,34	3.763,99	106,15	7,15	6,15
Cantabria	585.402	592.647	1.858,52	3.174,77	104,66	2.673,25	4.510,70	127,20	4,66	27,20
Asturias	1.004.686	1.071.267	2.978,38	2.964,49	97,73	3.945,29	3.682,83	103,86	-2,27	3,86
Castilla y León	2.372.640	2.575.885	7.009,92	2.954,48	97,40	9.405,08	3.651,21	102,97	-2,60	2,97
La Rioja	319.892	328.484	944,45	2.952,39	97,33	1.433,79	4.364,89	123,09	-2,67	23,09
C. Valenciana	5.097.967	4.945.684	14.745,72	2.892,47	95,36	16.078,35	3.250,99	91,68	-4,64	-8,32
Galicia	2.690.464	2.898.219	7.242,44	2.691,89	88,74	10.588,30	3.653,38	103,03	-11,26	3,03
Castilla-La Mancha	2.053.328	2.124.198	5.043,07	2.456,05	80,97	6.974,08	3.283,16	92,59	-19,03	-7,41
Murcia	1.531.878	1.502.401	3.717,75	2.426,92	80,01	4.759,07	3.167,64	89,33	-19,99	-10,67
Andalucía	8.500.187	8.321.685	20.499,54	2.405,78	79,31	27.847,25	3.346,35	94,37	-20,69	-5,63
Extremadura	1.054.776	1.105.184	2.296,12	2.176,88	71,77	4.250,17	3.845,67	108,45	-28,23	8,45
Canarias	2.177.701	2.219.749	2.858,20	1.312,48	43,27	7.418,81	3.342,18	94,25	-56,73	-5,75
CCAA Reg. Común		**44.434.842**	**134.783,85**	**3.033,29**	**100,00**	**157.568,42**	**3.546,06**	**100,00**	**17,43 (*)**	**8,25 (*)**
Difs. entre extremos				3.015,88	99,43		1.343,06	37,87	54,46 (**)	25,99 (**)
Desviación típica				685,18	22,59		372,80	10,51	15,21 (**)	7,18 (**)

(*) Promedio sobre valores absolutos. (**) Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2025a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro nº 5: Resultados de nivelación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (2022): Indicadores de reordenación e intensidad de las distorsiones

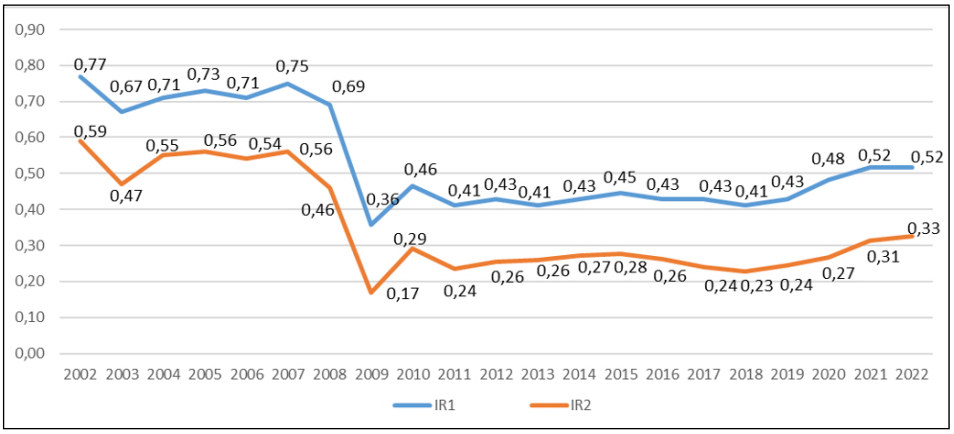
	Capacidad tributaria propia		Financiación total		Reor-	Sobrenivelaciones (*)		Desnivelaciones (*)		Total distorsiones (*)	
Año 2021	Índice	Posi- ción	Índice	Posi- ción	dena- ciones	% S/ ft	Intensidad (m€)	% S/ ft	Intensidad (m€)	% S/ ft	Intensidad (m€)
Madrid	142,70	1	101,21	9	8						
Baleares	121,23	2	98,42	10	8	1,60	65,27			1,60	65,27
Cataluña	117,54	3	108,42	4	1						
Aragón	107,15	4	106,15	5	1						
Cantabria	104,66	5	127,20	1	4			17,72	473,68	17,72	473,68
Asturias	97,73	6	103,86	6	0	3,71	146,52			3,71	146,52
Castilla y León	97,40	7	102,97	8	1	2,88	270,85			2,88	270,85
La Rioja	97,33	8	123,09	2	6	18,76	268,97			18,76	268,97
C. Valenciana	95,36	9	91,68	14	5			4,01	645,13	4,01	645,13
Galicia	88,74	10	103,03	7	3	2,94	311,06			2,94	311,06
Castilla-La Mancha	80,97	11	92,59	13	2						
Murcia	80,01	12	89,33	15	3						
Andalucía	79,31	13	94,37	11	2						
Extremadura	71,77	14	108,45	3	11	7,79	331,13			7,79	331,13
Canarias	43,27	15	94,25	12	3						
CCAA reg. común	**100**		**100**		**58**	0,88	1.393,80 (**)	0,71	1.118,80 (**)	1,59	**2.512,60** (**)
	IR1				**0,52**	**IS**	**0.88 %**	**ID**	**0,71 %**	**IGD**	**1,59 %**
	IR2				**0,33**						

(*) En valores absolutos. (**) Calculados sobre valores absolutos.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2025a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

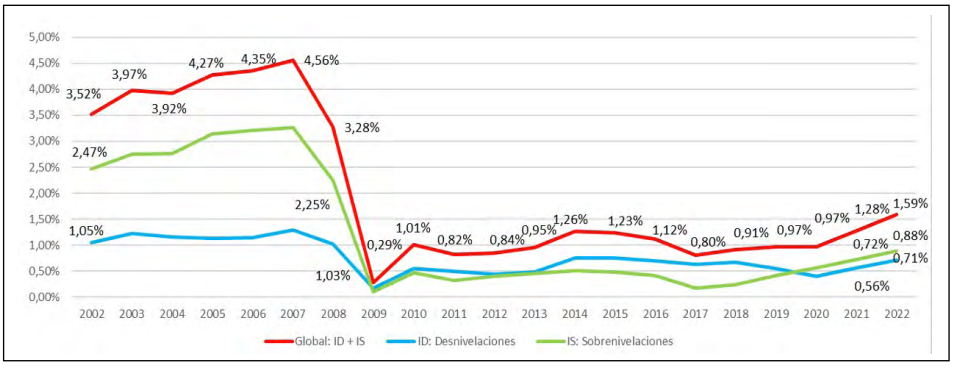
manifestándose en los años recientes. Los indicadores de dispersión que aparecen en el **Cuadro nº 4** confirman un año más que las desigualdades entre los territorios con mayor y menor capacidad fiscal por habitante se reducen significativamente –tras la nivelación– cuando se miden en términos de financiación 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.[26]

Cuadro nº 6: Indicadores de reordenación (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2025a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

Cuadro nº 7: Intensidad de las distorsiones (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia, a partir de las liquidaciones anuales recogidas en MH (2025a), López Thomaz (2016) y López Thomaz y Loscos (2018).

26. Véase Ruiz-Huerta y Loscos (2019), donde desarrollamos este análisis con mayor amplitud y referencias.

En relación con las *reordenaciones*, en el **Cuadro nº 6** se muestra la evolución de los índices de reordenación.[27] La liquidación de 2022 confirma el repunte (que viene manifestándose desde la de 2019) que no desmiente la acusada disminución de la prevalencia e intensidad de estas distorsiones tras la reforma de 2009, pero que señala un deterioro progresivo de estos resultados, con cifras que –como en la liquidación anterior– 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**).[28] Como en el caso de las reordenaciones, la liquidación de 2022 muestra una evolución crecientemente desfavorable de estos indicadores[29] que, entendemos, puede reflejar 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.[30]

Como se aprecia en el **Cuadro nº 5**, en 2022 las *sobrenivelaciones* afectaban a La Rioja (la comunidad menos poblada) y –en cuantías pequeñas– a las Illes Balears, Castilla y León, Galicia, 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, y que parece creciente. Este empeoramiento se manifiesta también en la evolución de las *desnivelaciones,* que en 2021 solo afectaban –de nuevo– 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 las liquidaciones de 2020 y 2021.

Estos nuevos datos nos llevan a reiterar 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 acreditada, los signos de erosión en su funcionamien-

---

27. 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 CCAA según sus recursos antes y después de la nivelación), cuyo valor se sitúa entre 0 *(ausencia de reordenaciones)* y 1 *(reordenación completa)*.

28. 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 CCAA de régimen común.

29. En el caso del IGD –como en del IS– se alcanza nuevamente el valor máximo de la serie para el periodo posterior a 2009.

30. 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).

to recuerdan que estos retrasos tienen consecuencias, particularmente en aquellos territorios en que –como venimos señalando en *Informes* precedentes– la nivelación resulta insuficiente.[31]

3. La financiación en 2024: Continuidad en el fuerte respaldo financiero

La evolución de la economía española durante 2024, un año más con una tasa de crecimiento (3,2%) que superó ampliamente la media de la zona euro (0,9%), se reflejó nuevamente en un incremento significativo de la recaudación tributaria, que se elevó en un 8,4% respecto al año anterior.[32] En lo que a las CCAA de régimen común se refiere, se mantuvo la pauta que se viene siguiendo en los últimos ejercicios, de crecimiento de las cantidades recibidas del sistema de financiación que –en concepto de pagos a cuenta– se elevaron a 134.658 M€ (MH, 2024a, pág. 2),[33] a los que se añadieron 20.537,17 M€ adicionales por la liquidación definitiva de 2022 (MH, 2025a).[34] Las transferencias de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, durante 2024, asignaron a las CCAA 2.379 M€ adicionales, cuyo resumen se recoge en el **Cuadro nº 8**.[35] En total, y sin tomar en consideración el impacto de la DANA de finales de octubre (cuyo coste fue asumido fundamentalmente por la Hacienda central)[36] el conjunto de las CCAA cerró 2024 con un déficit del 0,1% del PIB, muy por debajo del desde 0,92% de 2023.[37]

---

31. 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 Illes Balears (mínima, pero potencialmente desestabilizadora) constituyen quizá los problemas que pueden requerir una atención política más urgente.

32. MH (2025b, c). El total de ingresos tributarios, en términos de caja, ascendió a 294.734 M€, por la influencia de las buenas cifras de empleo y de consumo. La recaudación de los impuestos directos aumentó en un 9%: Su componente más importante, la recaudación del IRPF, se incrementó en un 7,6%, hasta los 129.408 M€, por el dinamismo del mercado laboral (los ingresos por retenciones del trabajo y actividades económicas aumentaron un 9%) teniendo en cuenta que en este ejercicio –como en el anterior– estas cifras se alcanzan tras una rebaja fiscal en favor de las rentas más bajas, estimada en casi 1.500 M€. El incremento porcentual más destacado (aunque con menores cifras absolutas: 39.096 M€) corresponde a la recaudación del Impuesto de Sociedades, que crece un 11,5%, de nuevo por la buena evolución de los beneficios empresariales. La recaudación de los impuestos indirectos fue de 118.646 M€, con un aumento del 7,5%, del que la parte principal corresponde al IVA (que crece un 7,9%), con un crecimiento algo menor, pero igualmente significativo (6,6%) de los Impuestos Especiales. En este caso, la explicación inmediata es el aumento del consumo, aun cuando durante la mayor parte del ejercicio se mantuvieron las importantes rebajas fiscales sobre los alimentos básicos que se aprobaron en 2022 para atenuar el impacto de la inflación (la fiscalidad de los consumos energéticos se mantuvo también rebajada durante la primera etapa del ejercicio, aunque su recuperación se llevó a cabo con mayor rapidez).

33. Lo que representa un incremento del 8,3% respecto al mismo concepto del año anterior (10.366 M€ más), que fue posible –en un contexto de prórroga presupuestaria– por la aprobación del RDL 4/2024, de 26 de junio [https://www.boe.es/eli/es/rdl/2024/06/26/4/con].

34. Cuadro 3, columna 9 de los Cuadros Liquidación 2022 (pág. 42). El total de recursos transferidos por estos conceptos (por encima de los 155.000 M€) representa un nuevo máximo de la serie histórica.

35. En este ejercicio no se registran ingresos extraordinarios procedentes los fondos REACT-UE.

36. Hasta un total de 5.186 M€ (93% del total). El impacto presupuestario para las CCAA fue de 287 M€, por 60M€ para las Haciendas locales y 57M€ para la Seguridad Social, según MH (2025c, pág. 4).

37. MH (2025b, c).

Cuadro nº 8: Distribución de Fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (*M€*)

Comunidades y Ciudades Autónomas	a 31/12/2024	a 31/12/2023	En 2024
Andalucía	4.236,39	4.168,44	67,95
Aragón	1.009,84	932,65	77,19
Asturias	762,25	639,54	122,71
Baleares	1.077,03	1.050,28	26,75
Canarias	1.824,01	1.644,66	179,35
Cantabria	477,89	437,18	40,71
Castilla-La Mancha	1.419,86	1.311,08	108,78
Castilla y León	1.812,68	1.654,55	158,13
Cataluña	4.192,75	3.973,51	219,24
Com. Valenciana	2.778,43	2.520,79	257,64
Extremadura	907,28	834,33	72,95
Galicia	1.734,95	1.545,19	189,76
La Rioja	356,01	327,53	28,48
Madrid	3.325,39	2.948,09	377,30
Murcia	906,81	807,91	98,90
CCAA Régimen Común	**26.821,57**	**24.795,73**	**2.025,84**
País Vasco	1.422,77	1.154,80	267,97
Navarra	631,31	543,64	87,67
CCAA Régimen Especial	**2.054,08**	**1.698,44**	**355,64**
Ceuta	50,79	51,81	-1,02
Melilla	47,82	48,93	-1,11
TOTAL	**28.974,25**	**26.594,96**	**2.379,29**

Fuente: Elaboración propia, a partir de GdE-PRTR (2024a, 2025a), Tablas 3.

Como venimos afirmando en los dos últimos *Informes*, y pese a que las incertidumbres provocadas tras la invasión de Ucrania (agravadas por la situación en Oriente Medio) parecen incorporar derivadas geopolíticas de gravedad creciente, la financiación autonómica parece encaminarse a un escenario de retorno a los mecanismos de funcionamiento ordinarios. A riesgo de ser insistentes, el volumen de recursos canalizados en estos años desde la Hacienda central hacia las CCAA ha servido para reforzar la provisión de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar en España, y plantea como desafío el desarrollo de los mecanismos de coordinación y cogobernanza vigentes, en una perspectiva de federalismo.

4. Evolución del déficit y la deuda autonómica durante 2024

Como hemos mencionado, la economía española creció en 2024 a una tasa interanual del 3,2%, por encima del experimentado en 2023 y, sobre todo, muy superior al promedio de la UE y de la zona euro, ahora por quinto año consecutivo, y en un escenario complejo, por la incertidumbre geopolítica internacional, al que en la etapa final del año se añadió el efecto de la DANA, que afectó de manera especial, aunque no exclusiva, a la Comunidad valenciana, con las consecuencias trágicas bien conocidas, que priman sobre sus graves consecuencias también en lo económico.

Esta favorable evolución se ha extendido a los indicadores de déficit y deuda respecto al PIB para el conjunto de las administraciones públicas, que examinaremos con más detalle a continuación, en un ejercicio en el que se aprobó un nuevo marco de gobernanza económica y fiscal de la UE, en vigor desde el 30 de abril de 2024.[38]

4.1. Análisis del déficit

Como en años anteriores, 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 2024, el saldo presupuestario de las AAPP en España se cerró en el -3,15 % del PIB (-50.187 M€ en valores absolutos), incluyendo los recursos destinados para paliar los efectos de la DANA de octubre, y -2,80% (-44.597 M€) si se excluyen dichas cifras, como permiten las reglas fiscales en supuestos de catástrofes naturales.[39] Supone una reducción del déficit de 0,37 puntos porcentuales (0,72, sin la DANA) y una variación interanual del 4.71% en los valores absolutos respecto a 2023 (-3,52% del PIB y -52.669 M€). Ello implica que, por quinto año consecutivo, España cumplió sus compromisos de estabilidad presupuestaria con la UE (situados en el 3 % para el ejercicio 2024), con una reducción de más de 7 puntos porcentuales (un 70%) desde el "pico" de 2020, con la pandemia (MH, 2025b, c). Como hemos apuntado, esta reducción del déficit se explica por la buena dinámica de la economía y del empleo y los beneficios empresariales, que ha repercutido favorablemente sobre los ingresos tributarios (+8,4%, aun considerando las rebajas fiscales en favor de los grupos de menor renta, y para mitigar el efecto de la inflación), con un incremento total de los recursos no financieros (7,06%) superior al de los empleos no financieros (6,15 %). Las cifras revisten un mérito adicional si se tiene en cuenta que incluyen el impacto, en 2024, de sentencias judiciales que traen causa de anteriores legislaturas, por un importe total de 11.269 M€, que representan un 0,71% del PIB.[40]

38. El nuevo marco se concretó en la aprobación de los Reglamentos (UE) 2024/1263 y 2024/1264 y la Directiva (UE) 2024/1265, publicados en el *Diario Oficial de la UE* de dicha fecha, con vigencia inmediata. Puede encontrarse un buen análisis en AIReF (2024).

39. Cfr. MH (2025b, pág. 2, y 2025c, pág. 3).

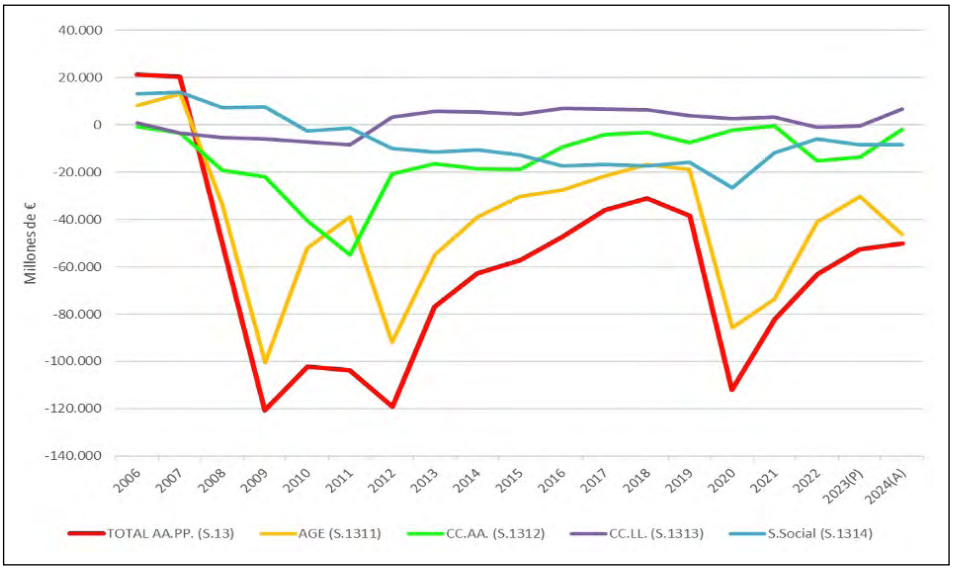
40. MH (2025b, pág. 8 y 2025c, pág. 5).

Cuadro nº 9: Saldos presupuestarios de las AAPP en España (2014-2024)* *(M€)*

AÑO	TOTAL	AGE	CCAA	CCLL	S. Social
2014	-62.716	-38.860	-18.701	5.452	-10.607
2015	-57.248	-30.123	-18.848	4.576	-12.853
2016	-47.401	-27.522	-9.462	6.984	-17.401
2017	-35.903	-21.694	-4.047	6.613	-16.775
2018	-30.943	-16.805	-3.188	6.360	-17.310
2019	-38.422	-18.969	-7.403	3.810	-15.860
2020	-111.897	-85.813	-2.168	2.752	-26.668
2021	-82.174	-73.547	-337	3.416	-11.706
2022	-63.105	-41.036	-15.201	-952	-5.916
2023 (P)	-52.669	-30.270	-13.726	-300	-8.373
2024 (A)	-50.187	-46.292	-1.925	6.520	-8.551

Fuente: IGAE (2025a). * s/ Contabilidad Nacional *(Capaci dad o Necesidad de Financiación)*.

Cuadro nº 10: Saldos presupuestarios de las AAPP en España (2006-2024)* *(M€)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2025a).
* s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.

Cuadro nº 11: Saldos presupuestarios de las AAPP en España, en cifras absolutas# (2015-2024)* (% Δ anual)

AÑO	TOTAL	AGE	CCAA	CCLL	S. Social
2015	8,72%	22,48%	-0,79%	-16,07%	-21,17%
2016	17,20%	8,63%	49,80%	52,62%	-35,38%
2017	24,26%	21,18%	57,23%	-5,31%	3,60%
2018	13,82%	22,54%	21,23%	-3,83%	-3,19%
2019	-24,17%	-12,88%	-132,21%	-40,09%	8,38%
2020	-191,23%	-352,39%	70,71%	-27,77%	-68,15%
2021	26,56%	14,29%	84,46%	24,13%	56,10%
2022	23,21%	44,20%	-4.410,68%	-127,87%	49,46%
2023 (P)	16,54%	26,24%	9,70%	88,49%	-41,53%
2024 (A)	4,71%	-52,93%	85,98%	2.294,00%	-2,14%

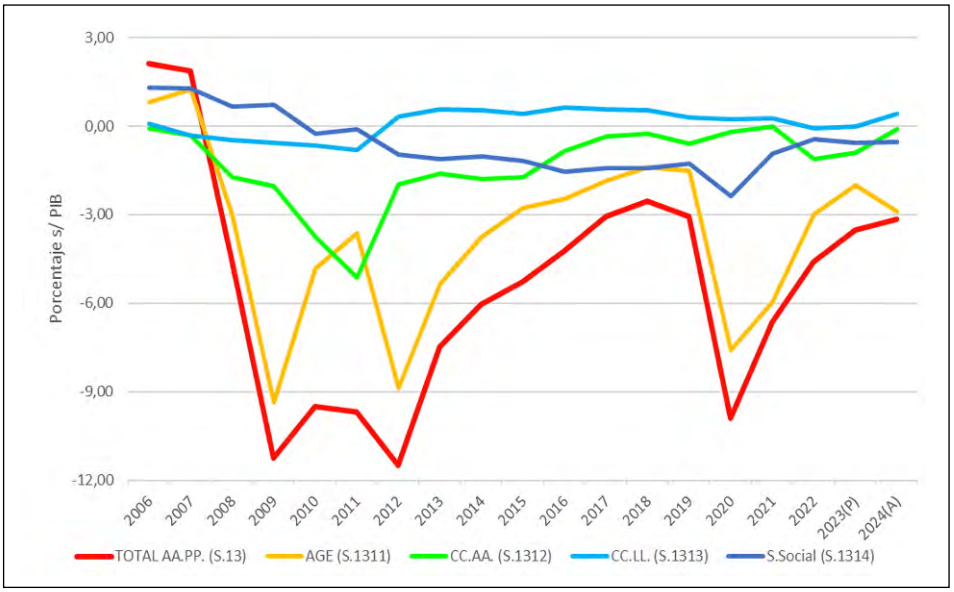
Signo + indica reducción del déficit, o aumento del superávit.
Signo -, aumento del déficit, o reducción del superávit.
* s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 9.

Cuadro nº 12: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2014-2024)* (% PIB)

AÑO	TOTAL	AGE	CCAA	CCLL	S. Social
2014	-6,04%	-3,74%	-1,80%	0,52%	-1,02%
2015	-5,27%	-2,77%	-1,73%	0,42%	-1,18%
2016	-4,22%	-2,45%	-0,84%	0,62%	-1,55%
2017	-3,07%	-1,85%	-0,35%	0,57%	-1,43%
2018	-2,55%	-1,39%	-0,26%	0,52%	-1,43%
2019	-3,06%	-1,51%	-0,59%	0,30%	-1,27%
2020	-9,91%	-7,60%	-0,19%	0,24%	-2,36%
2021	-6,65%	-5,95%	-0,03%	0,28%	-0,95%
2022	-4,59%	-2,99%	-1,11%	- 0,07%	-0,43%
2023 (P)	-3,52%	-2,02%	-0,92%	- 0,02%	-0,56%
2024 (A)	-3,15%	-2,91%	-0,12%	0,41%	-0,54%

Fuente: IGAE (2025a). * s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.

Cuadro nº 13: Saldos Presupuestarios de las AAPP en España (2006-2024)* (% PIB)



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2025a).
* s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.

El déficit de la Administración General del Estado (AGE) se situó en un -2,91 % del PIB (-46.292M€), tras incorporar el impacto de los gastos extraordinarios (DANA y sentencias) que hemos mencionado, más el de un considerable esfuerzo de transferencias en favor de las CCAA. Este apoyo financiero explica la buena evolución de este nivel de gobierno, que redujo su déficit agregado al -0.12% del PIB (-1.925 M€). En términos de Contabilidad Nacional, las CCAA observaron un crecimiento de los recursos no financieros del 10,85 %, mientras que los empleos no financieros aumentaron sólo un 5,58%. Así, respecto a los primeros, destacó especialmente el crecimiento de los ingresos impositivos, que reflejan la buena dinámica de la economía, y el de las transferencias recibidas del sistema de financiación, como hemos indicado. En cuanto a los gastos, destacó el incremento de las remuneraciones de asalariados, el gasto en intereses de la deuda, y las subvenciones y transferencias.

Las Entidades Locales recuperaron en 2024 el superávit agregado que caracteriza su serie histórica (con las excepciones de 2022 y 2023), con un saldo del 0,41% del PIB (6.520 M€), que refleja asimismo el efecto de un fuerte aumento de las transferencias del Estado. En cuanto a la Seguridad Social, se aprecia una muy ligera reducción de su déficit, que se situó en el -0,54% del PIB, con un también muy leve aumento en sus cifras absolutas, hasta los 8.551 M€. En este caso, se mantiene la buena evolución de los recursos, que reflejan la buena evolución del mercado laboral

con un incremento de los ingresos por cotizaciones sociales, que se añade al de las transferencias, y que permite compensar el efecto de la actualización de las pensiones a la inflación y de las prestaciones por desempleo.

Como en años anteriores, y por ofrecer la perspectiva de mayor interés para este *Informe*, el **Cuadro nº 14** recoge la evolución del saldo presupuestario del conjunto de las CCAA a lo largo de las últimas dos décadas. Ya indicamos, en el *Informe* anterior, el contraste que muestra su evolución en cuanto a la respuesta institucional a las dos grandes crisis del siglo XXI sobre las cuentas públicas autonómicas: los importantes problemas de déficit presupuestario generados por la crisis financiera del 2008 (Gran Recesión), que se prolongaron (por encima del 1% del PIB que constituye la referencia habitual para las CCAA en los objetivos de estabilidad) hasta el año 2015, y el apenas perceptible impacto de la crisis de la Covid-19, con saldos del -0.18% y -0,02% del PIB en 2020 y 2021, y el mantenimiento de la trayectoria de consolidación que venía siendo efectiva desde 2016, que se explica porque el gobierno central asumió los principales costes de dicha crisis, de manera directa y mediante el desarrollo de fuertes mecanismos de apoyo financiero. Tras el ligero repunte que se aprecia en 2022 (vinculado, como indicamos, a la retirada de los fondos extraordinarios vinculados con la pandemia), los resultados de 2024 muestran el retorno a la tendencia de consolidación que ya se apuntaba en 2023, en un contexto de fuerte compromiso de la Hacienda central con el respaldo financiero a este nivel de gobierno.

Cuadro nº 14: Evolución de los saldos presupuestarios de las CCAA en España (2002-2024) * *(% PIB)*

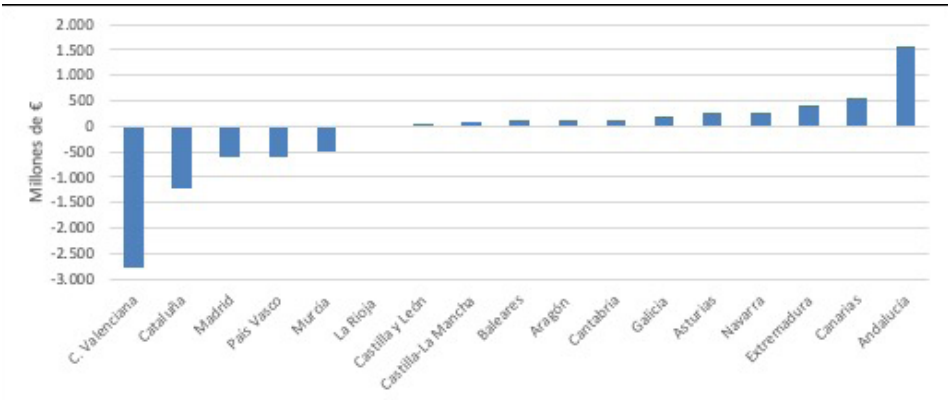


Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2025a).

* s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.

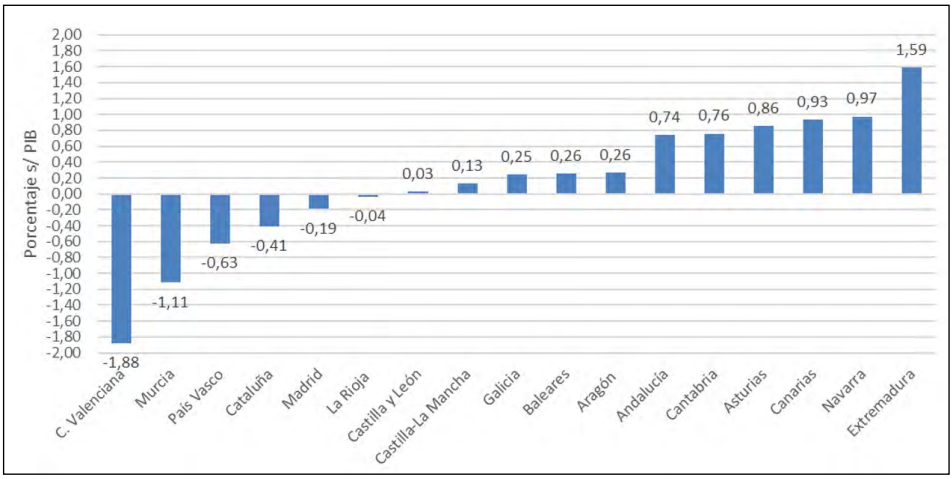
Los **Cuadros nº 15 y 16** ofrecen los saldos presupuestarios de cada CCAA en el año 2024, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. La reducción en las cifras de déficit agregado se refleja en los saldos individuales, que solamente mantienen "números rojos" en seis comunidades (Comunidad valenciana, Cataluña, Madrid, País Vasco, Murcia y La Rioja) con solamente las dos primeras por encima del 1% del PIB establecido habitualmente como valor de referencia en los objetivos de estabilidad presupuestaria. De manera general, salvo en los casos de Baleares y el País Vasco, todas las CCAA consiguieron reducir su déficit (o aumentar el superávit) respecto al año anterior.

Cuadro nº 15: Saldos presupuestarios de las CCAA en España (2024)* *(M€)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2025b).
* s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.

Cuadro nº 16: Saldos Presupuestarios de las CCAA en España (2024)* ***% PIB)***



Fuente: Elaboración propia, a partir de IGAE (2025b).
* s/ Contabilidad Nacional *(Capacidad o Necesidad de Financiación)*.

4.2. Análisis de la deuda

En los **Cuadros nº 17 a 21** 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.

Con la excepción de las corporaciones locales, en todas 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 2024 el total de deuda viva para el conjunto de todas las AAPP se situó en 1.620.569 M€, lo que supuso un crecimiento del 2,87% respecto a 2023. En porcentaje del PIB, este indicador se situó en un 101,8%, consolidando la tendencia decreciente que se viene siguiendo desde el máximo del 119,3% que se alcanzó tras la pandemia. Como hemos indicado, en valores absolutos, todas las AAPP excepto las CCLL presentaron crecimientos de este valor en 2024. El mayor incremento correspondió a la Seguridad Social (+8,6%), seguida por la AGE (+3,7%) y las CCAA (+3,3%), y las CCLL obtuvieron un descenso del 2%.

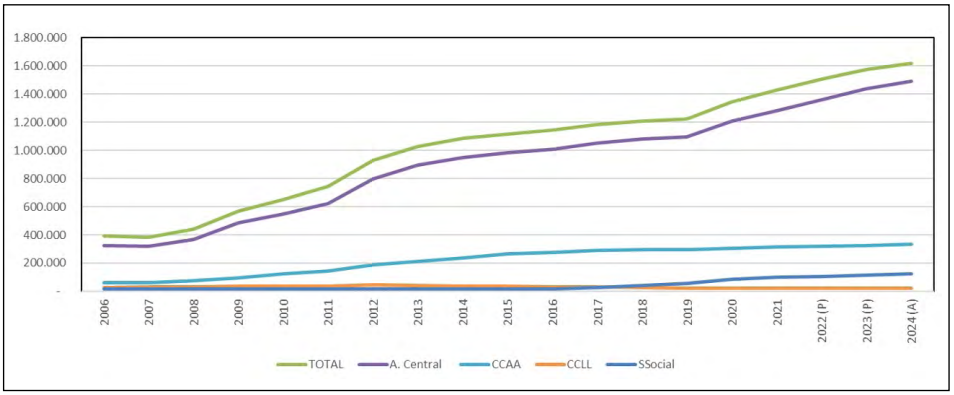
Sin embargo, si se valoran las cifras en porcentaje sobre el PIB, se observa que en 2024 se produjo una disminución generalizada del mismo: -2,2% para la AGE, -0,6% para las CCAA, -0.2% para las EELL, y solo un leve incremento (+0,1%) para la Seguridad Social, para un descenso total del 3,3%. Como se 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 17: Deuda bruta de las AAPP en España (2014-2024) * *(M€)*

AÑO	TOTAL**	A. Central	CCAA	CCLL	S. Social
2014	1.085.165	947.170	237.941	38.329	17.188
2015	1.114.129	983.334	263.259	35.109	17.188
2016	1.145.655	1.009.465	276.995	32.197	17.173
2017	1.184.148	1.050.507	288.118	29.034	27.393
2018	1.209.742	1.083.643	293.396	25.780	41.194
2019	1.224.364	1.096.773	295.080	23.231	55.024
2020	1.346.916	1.207.740	303.992	21.953	85.356
2021	1.429.404	1.281.415	312.610	22.780	97.185
2022 (P)	1.504.105	1.360.199	317.093	23.050	106.178
2023 (P)	1.575.378	1.435.709	325.242	23.314	116.173
2024 (A)	1.620.569	1.489.311	335.947	22.846	126.173

Fuente: Banco de España (2025b). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado.

Cuadro nº 18: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2024) * ***(M€)***



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2025b). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Cuadro nº 19: Deuda bruta de las AAPP en España (2015-2024) *
(% Δ anual en cifras absolutas)

AÑO	TOTAL**	A. Central	CCAA	CCLL	S. Social
2015	2,67%	3,82%	10,64%	-8,40%	0,00%
2016	2,83%	2,66%	5,22%	-8,29%	-0,09%
2017	3,36%	4,07%	4,02%	-9,82%	59,51%
2018	2,16%	3,15%	1,83%	-11,21%	50,38%
2019	1,21%	1,21%	0,57%	-9,89%	33,57%
2020	10,01%	10,12%	3,02%	-5,51%	55,12%
2021	6,12%	6,10%	2,84%	3,77%	13,86%
2022 (P)	5,23%	6,15%	1,43%	1,19%	9,25%
2023 (P)	4,72%	5,55%	2,57%	1,15%	9,41%
2024 (A)	2,87€	3,73%	3,29%	-2,01%	8,61%

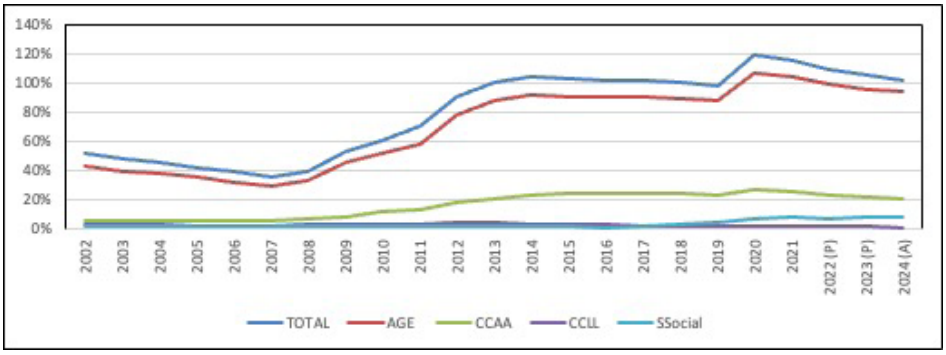
Fuente: Elaboración propia, a partir del Cuadro 17.
* s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado.

Cuadro nº 20: Deuda bruta de las AAPP en España (2014-2024) * *(% PIB)*

AÑO	TOTAL**	A. Central	CCAA	CCLL	S. Social
2014	104,4%	91,2%	22,9%	3,7%	1,7%
2015	102,5%	90,5%	24,2%	3,2%	1,6%
2016	102,0%	89,9%	24,7%	2,9%	1,5%
2017	101,2%	89,8%	24,6%	2,5%	2,3%
2018	99,8%	89,4%	24,2%	2,1%	3,4%
2019	97,7%	87,5%	23,5%	1,9%	4,4%
2020	119,3%	107,0%	26,9%	1,9%	7,6%
2021	115,7%	103,7%	25,3%	1,8%	7,9%
2022 (P)	109,5%	99,0%	23,1%	1,7%	7,7%
2023 (P)	105,1%	95,8%	21,7%	1,6%	7,8%
2024 (A)	101,8%	93,6%	21,1%	1,4%	7,9%

Fuente: Banco de España (2025c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo. ** Consolidado.

Cuadro nº 21: Deuda bruta de las AAPP en España (2006-2024) * (% PIB)

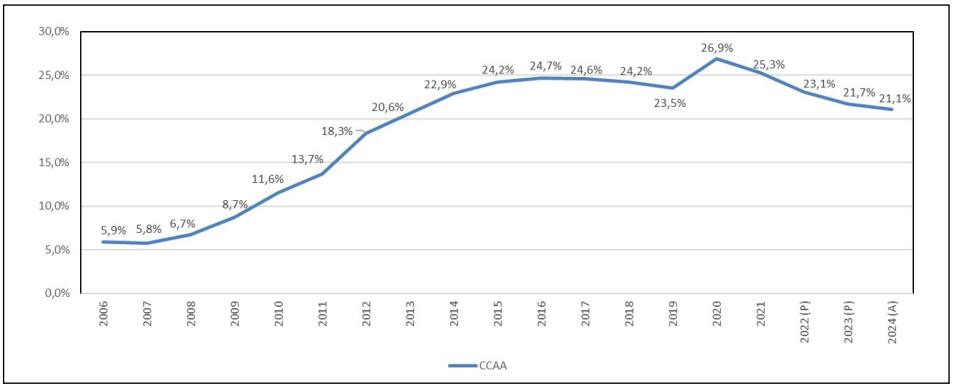


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2025c).
* s/ Protocolo-como primera característica-de Déficit Excesivo.

Si analizamos con mayor detalle la deuda del subsector CCAA (**Cuadro nº 22**), destaca nuevamente la reducción progresiva que se viene experimentando desde el año de la pandemia, aunque todavía estamos en cifras considerables, tanto en valores absolutos (335.947M€), como en porcentaje del PIB (un 21,1 %), 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.[41]

41. Puede apreciarse nuevamente el contraste entre las consecuencias de las dos grandes crisis del siglo XXI sobre este indicador: se aprecia una fuerte tendencia creciente desde la crisis de 2008, que lleva a

Cuadro nº 22: Evolución de la deuda bruta total de las CCAA en España (2006-2024) * *(% PIB)*

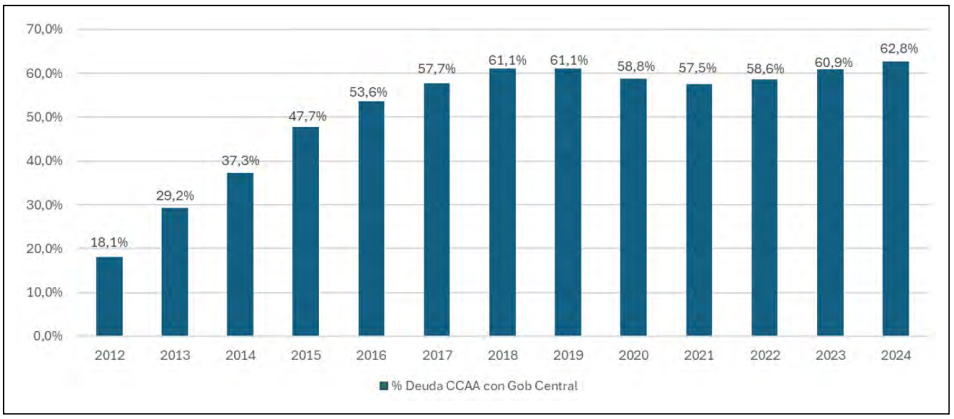


Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2025c). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Otro rasgo de la deuda autonómica actual –como hemos señalado en *Informes* anteriores– es que, en un porcentaje elevado, tiene como acreedor al Gobierno central, lo que genera un riesgo de dependencia. Como se sabe, 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.). Dichos fondos de asistencia financiera, a pesar de que surgieron como instrumentos provisionales, se han venido manteniendo en el tiempo, de manera que, a finales de 2024, la deuda autonómica contraída con el gobierno central suponía el 62,8% del total (**Cuadro nº 23**).

que se alcance un máximo del 24,7% en 2016, desde un nivel de apenas el 5,8% en 2007, y que se produce a pesar del exigente marco de las reglas fiscales europeas. La diferente respuesta –en la UE y en España– a la crisis de la Covid-19 provocó que, pese al incremento inicial de 2020 hasta el máximo histórico del 26,9%, nos encontremos ante un ritmo sostenido de decrecimiento.

Cuadro nº 23: Volumen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas con el Estado (2012-2024)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2025d). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

Esta situación de dependencia ha generado algunas distorsiones sobre los incentivos, que influyen en el comportamiento de las CCAA endeudadas, y sobre el ejercicio de su autonomía tributaria. De ahí las demandas de que el Estado llevase a cabo una condonación total o parcial de esta deuda se hallen presentes en el debate político desde hace ya varios años y, destacadamente, se incorporasen en el pacto de investidura para la conformación del gobierno de España al comienzo de la actual legislatura, y se hallan presentes en el debate actual ante la posible reforma del sistema de financiación autonómica.[42]

El análisis pormenorizado de los territorios pone de nuevo de manifiesto la heterogeneidad que existe entre las CCAA. Los **Cuadros nº 24 a 26** 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 2024 niveles de endeudamiento superiores a los 30.000 M€. Son, por este orden, Cataluña (que se acerca a los 90.000 M€), la Comunidad Valenciana (más de 60.000 M€), Andalucía y Madrid. Como en años anteriores, la Comunidad Valenciana y Cataluña ocupan también las primeras plazas en cifras por habitante, con valores por encima de los 10.000€ por persona.

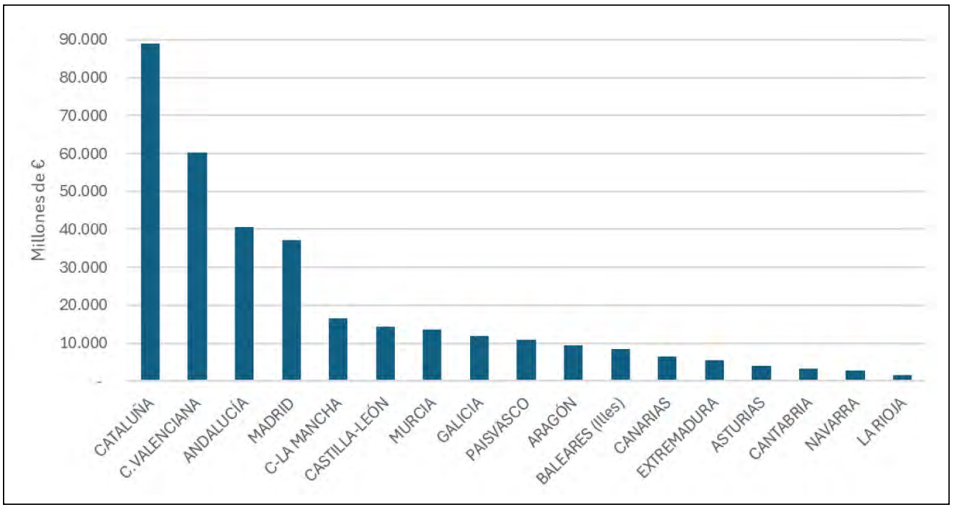
Si la perspectiva utilizada es la relación de la deuda con el PIB regional,[43] la clasificación de las Comunidades varía sustancialmente. Existen varias CCAA con niveles de deuda que se podrían considerar elevados: la Comunidad Valenciana (40,7 %) y

42. Ya en 2025, el Consejo de Política Fiscal y Financiera –en su reunión del 26 de febrero– aprobó un Acuerdo de condonación parcial de esta deuda, por un importe de 83.252 M€, que al cierre de esta edición se halla aún pendiente de implementar. Cfr. MH (2025d) y GdE (2025).

43. 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*

Murcia (31,5%) superan el 30% del PIB regional, y Cataluña (29,7%) y Castilla-La Mancha (29%) se quedan inmediatamente por debajo, manteniendo la línea de mejoría de los últimos años. En el extremo opuesto, siete comunidades se sitúan ya con niveles de endeudamiento que no superan el 15%.[44]

Cuadro nº 24: Deuda pública bruta total por comunidades (2024) * *(M€)*

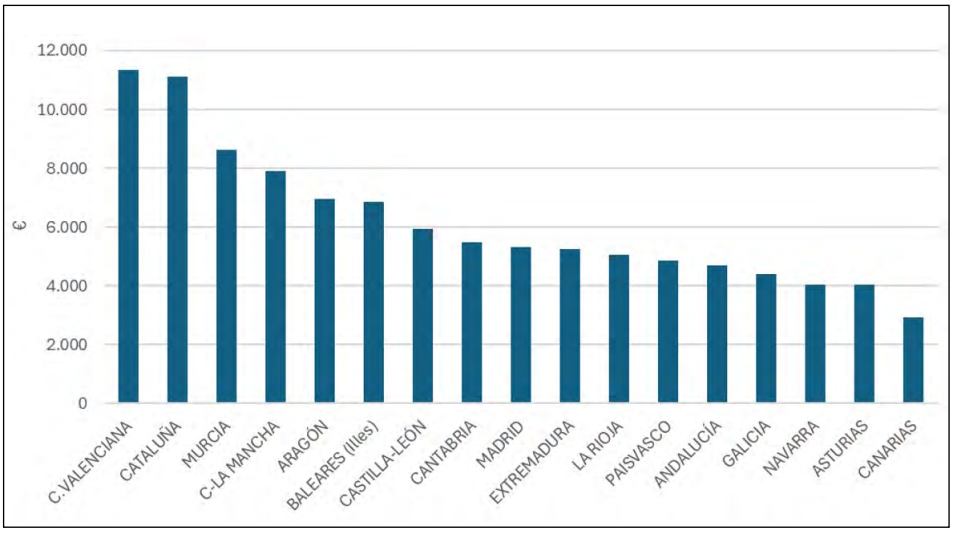


Fuente: Banco de España (2025e). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

puedan calificar la calidad de la deuda de los diversos territorios y sus condiciones para acudir a los mercados en busca de financiación".

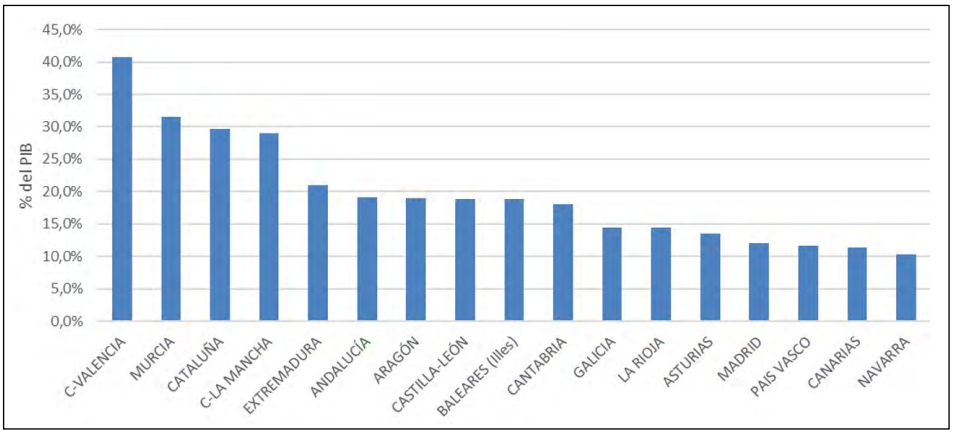
44. Galicia, La Rioja, Asturias, Madrid, País Vasco, Canarias y Navarra.

Cuadro nº 25: Deuda pública bruta *per cápita*, por comunidades (2024) * *(€)*



* s/ Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Elaboración propia, a partir de Banco de España (2025e) e INE (https://ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=67988#_tabs-tabla)

Cuadro nº 26: Deuda pública bruta total por comunidades (2024) * (% PIB)

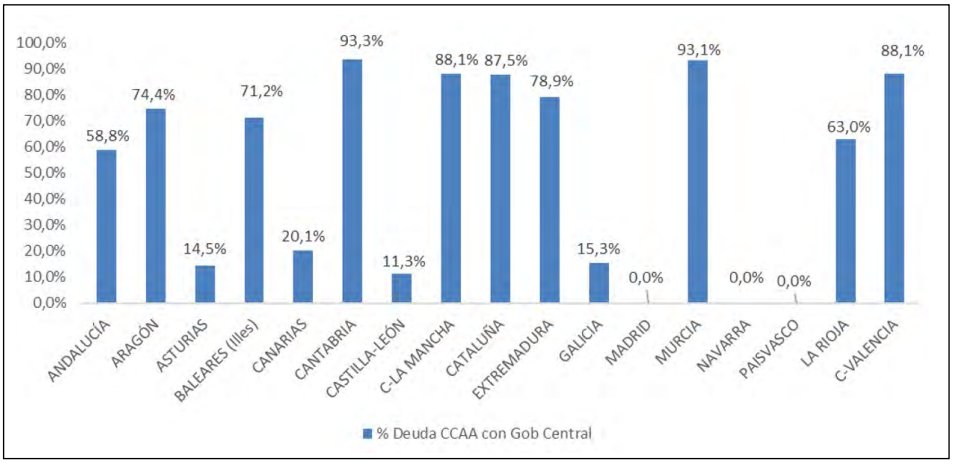


Fuente: Banco de España (2025f). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

También se observa una elevada heterogeneidad en la dependencia del Estado como acreedor. Según los datos del **Cuadro nº 27**, las CCAA que presentan un mayor porcentaje de deuda con el Estado en 2024 son Cantabria (93,3%), Murcia

(93,1%), Comunidad Valenciana (88,1%), Castilla-La Mancha (88,1%), Cataluña (87,5%), Extremadura (78,9%), Aragón (74,4%) o Baleares (71,2%), 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 11% 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 27: Peso de la deuda con el Estado respecto a la deuda total de las CCAA (2024) ***(%)***



Fuente: Banco de España (2025g). * s/ Protocolo de Déficit Excesivo.

5. ¿Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica? El regreso de Cataluña

La investidura del nuevo Gobierno de coalición, tras las elecciones de 2023, hicieron crecer la esperanza de que 2024 podría ser el ejercicio en el que finalmente se acometiese la revisión del modelo de financiación autonómica aprobado en 2009. El comienzo de la legislatura estuvo fuertemente concentrado en el proceso de aprobación de la Ley de Amnistía[45] que, desde su propio encabezamiento, enunciaba un compromiso *"para la normalización institucional, política y social en Cataluña"* que hacía augurar el final de un proceso complejo, largo y doloroso. Desde la perspectiva de quienes estudiamos los procesos de financiación multinivel, esta esperanza se concretaba en la expectativa de un "regreso de Cataluña" al debate político sobre unas

45. LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOE nº 141, del 11). Accesible en internet: https://www.boe.es/eli/es/lo/2024/06/10/1/con

cuestiones en las que su protagonismo (en las dimensiones técnicas e intelectuales) ha sido muy relevante a lo largo de nuestra historia democrática.

La fuerza de la realidad puso rápidamente de manifiesto que haría falta también paciencia: un debate político fuertemente enconado en las Cortes generales, acompañado de recursos de inconstitucionalidad –entre otras manifestaciones de resistencia– contra la nueva Ley de Amnistía, presentados desde diferentes instancias (que incluyeron a varias CCAA, y al propio TS) pusieron rápidamente de manifiesto que el clima de consenso que exigen las reformas pendientes podría requerir de una maduración potencialmente más larga.[46]

Sin embargo, el resultado de las elecciones al Parlamento de Cataluña, que inició su XV legislatura, abrió el camino a la investidura de un Govern en minoría del PSC, con el apoyo externo de ERC y Els Comuns, que auguraba un marco de relación interinstitucional diferente, que posteriormente se ha concretado en la participación de representantes de Cataluña en diferentes espacios institucionales (incluyendo una Conferencia de Presidentes en Barcelona, ya en 2025) a los que en ocasiones pasadas no había concurrido.

En lo que a la reforma del sistema de financiación se refiere, el largo proceso de negociación de la investidura incluyó, dentro del pacto de investidura PSC-ERC (2024) que ya mencionamos, un *Acord per un nou model de finançament singular* que se recogía como punto 2 del Acuerdo de investidura.[47] Como cabía esperar, la propuesta generó una fuerte polémica, que se ha extendido –desde la firma del Acuerdo el 7 de agosto– a lo largo de la segunda mitad de 2024, y se mantiene en 2025, en buena medida asociada al adjetivo de *"singular"* con que se identifica, y que abría un debate sobre su compatibilidad con la permanencia de Cataluña dentro del régimen común, o si nos hallábamos ante un modelo de concierto, con analogías y diferencias con el vigente en las Comunidades de régimen especial.[48]

De acuerdo con el texto, los partidos signatarios acuerdan:

- *Que sea la Generalitat la que gestione, recaude, liquide e inspeccione todos los impuestos soportados en Cataluña y aumente sustancialmente la capacidad normativa en coordinación con el Estado y la Unión Europea (…)*

46. Con este capítulo en proceso de "cierre", el Pleno del TC ha resuelto el primero de los recursos –interpuesto en su día por más de 50 diputados y 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular– mediante una Sentencia que sustancialmente avala la legitimidad constitucional de la Ley recurrida. Hasta el momento no disponemos del texto de la Sentencia (de la que cuatro magistrados de la minoría han anunciado la formulación de voto particular). Puede consultarse la *Nota de Prensa* en: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2025_061/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2061-2025.pdf

47. La idea de "financiación singular" remite a la propuesta previa (en marzo de 2024, por en Govern de la Generalitat bajo la presidencia de ERC) publicada en Generalitat de Catalunya (2024).

48. El debate ha ido acompañado de una fuerte carga retórica, tanto por parte de quienes defienden dicha propuesta como por la de quienes se oponen a allá de manera acerba. En el debate especializado –no por ello inmune a la contaminación ideológica– algunas de las manifestaciones más críticas incluyen –en relación no exhaustiva– a De la Fuente (2024a, b), García Valera (2025), López Laborda (2024) o Ruiz Almendral (2024). Entre quienes transmiten una perspectiva más favorable, puede citarse a Anglés y Bossacoma (2024), Balletbó (2025), Fernández Leiceaga y Lago (2024), Gimeno (2024) o Ridao (2025).

- *La aportación catalana a las finanzas del Estado integra la aportación por el coste de los servicios que el Estado presta a Cataluña y la aportación a la solidaridad. La aportación de los gastos del Estado se establecerá a través de un porcentaje de participación en los tributos. La aportación a la solidaridad debe ser explícita y debe reflejarse de forma transparente. La Generalitat debe contribuir a la solidaridad con las demás CCAA a fin de que los servicios prestados por los distintos gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. Esta solidaridad debe estar limitada por el principio de ordinalidad".*

Para la implementación del Acuerdo, se establecía el compromiso de formalizarlo, durante el primer semestre de 2005, en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales entre el Estado y la Generalitat.[49] Los objetivos que se declaran son:

"a) La asunción progresiva, por parte de la Agencia Tributaria de Cataluña, de la gestión, recaudación, liquidación, inspección y disponibilidad de todos los impuestos soportados en Cataluña.

b) El aumento sustancial, por parte de la Generalidad de Cataluña, de la capacidad normativa tributaria en coordinación con el Estado y la Unión Europea.

c) El despliegue calendarizado del nuevo modelo de financiación, empezando por los pasos que se citan en el siguiente apartado.[50]

d) El impulso de las modificaciones que correspondan de la LOFCA, de la Ley de financiación de las CCAA y de la Ley de cesión de tributos a Cataluña que sean necesarias para la implementación de estos objetivos".

Como se puede apreciar, el documento se presenta de forma muy abierta, de modo que los temas principales y más sensibles quedan pendientes de concreción en el futuro, después de un proceso de negociación presumiblemente complejo.[51] Una consideración adicional de carácter general (en una reflexión desde una perspectiva de federalismo) es que los dos elementos básicos que caracterizan al modelo de 2009, es decir, la participación equilibrada en los grandes impuestos y el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que no se objetaron en el Informe de la Comisión de Expertos del año 2017 (CERMFA, 2017), no parece que se cuestionen explícitamente en el documento, lo que podría indicar la aceptación de una cierta continuidad del modelo actual.

49. Dicho compromiso se ha cumplido en la reunión celebrada el 14 de julio de 2025. Cfr. https://govern.cat/salapremsa/notes-premsa/726722/generalitat-govern-despanya-acorden-fonaments-del-nou-finansament-singular-catalunya-marc-reforma-del-sistema

50. Se prevé que el primer tributo en el que se llevará a cabo la implementación del nuevo modelo de financiación será el IRPF, con la idea de que pudiera asegurarse su ejecución a lo largo del año 2026. Adicionalmente, se preveía que durante el año 2025 se llevasen también a cabo los trabajos para llevar a cabo propuestas sobre el IVA de las PYMES y el de los arrendamientos turísticos.

51. Y que, aún tras los acuerdos de la Comisión bilateral del 14 de julio, permanecen aún, en buena medida, pendientes de desarrollo.

Los firmantes del acuerdo hablan de un nuevo modelo de financiación "singular" para Cataluña,[52] que se basaría en la gestión de los impuestos generados en Cataluña *"con coordinación con el Estado"*, y aportaciones a los gastos del estado y a la solidaridad, que podrían concretarse a través de un sistema de participación en tributos (como ocurre en la actualidad), que sea transparente en cuanto a la contribución a la solidaridad, y que mantenga el principio de ordinalidad.

Con objeto de centrar las cuestiones que se plantean en el documento y que han sido objeto de especial atención y crítica, intentaremos responder a las principales preguntas o dudas sobre las propuestas de reforma de la financiación y su encaje en un modelo federal:

1. *¿Se propone la salida de Cataluña del modelo de financiación de régimen común?*

Aunque, como hemos dicho, se trata de un acuerdo muy abierto y habrá que esperar a ver el desarrollo de muchos de sus puntos, el documento no habla explícitamente de dicha salida, como tampoco, de forma expresa, de ir a un sistema de concierto. Y, si no hay concierto, tampoco cupo, lo que claramente lo diferencia del modelo actual vigente en el País Vasco y Navarra. No hay a lo largo de sus páginas mención alguna al abandono del sistema de régimen común,[53] ni a la aplicación de un sistema de concierto o convenio.

2. *Pero, al hablar del peso de la relación bilateral y del control de todos los impuestos generados en Cataluña, ¿no se está proponiendo un sistema "de facto" similar al de concierto?*

Además de las consideraciones anteriores, hay que reiterar que el documento no habla de "cupo", aunque sí se menciona la entrega de recursos al Estado por los servicios que éste siguiera prestando en la comunidad catalana, lo que parece recordar el mecanismo utilizado en los territorios forales. En cambio, el acuerdo sí incluye una referencia especial a la contribución a la solidaridad con otras comunidades, que podría materializarse a través de diferentes alternativas y, en esa dirección, ser compatible con un marco similar al actual y diferente al concierto de las forales.

Pero, sobre todo, el objetivo de "*La asunción progresiva, por parte de la Agencia Tributaria de Cataluña, de la gestión, recaudación, liquidación, inspección y disponibilidad de todos los impuestos soportados en Cataluña"* lleva incorporado un componente de extraordinaria gradualidad:

---

52. Ello no impide que, en su caso, el modelo pueda extenderse a otras comunidades, un factor de indudable relevancia para su aceptación por parte del resto de comunidades, y cuya posibilidad se contempla expresamente en el Acuerdo de la Comisión bilateral del 14 de julio.

53. Que, recordemos (y dejando al margen la existencia de comunidades de régimen especial), incorpora pacíficamente, ya en este momento, elementos que podrían calificarse de "singulares" (como las especialidades de Canarias, Ceuta y Melilla, o las vinculadas con la existencia de competencias no homogéneas). La idea de singularidad, entendemos, no debería plantear problemas de principio, aunque haya de respetarse en todo caso el límite del art. 138.2 CE.

En primer lugar, por el propio grado actual de desarrollo de la propia Agencia Tributaria de Cataluña que, pese a su ya acreditada experiencia, se halla dimensionada al servicio de sus actuales competencias de gestión, y requerirá de un proceso de fortalecimiento material e institucional (con proyección más allá de una o dos legislaturas) para asumir de manera rigurosa el objetivo que se plantea. De hecho, en el acuerdo de investidura, y en sus concreciones actuales a través de los acuerdos de la Comisión Mixta, solamente se plantean las cesiones de competencias en lo que se refiere al Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT: el "impuesto de matriculaciones")[54] y, de manera muy destacada, el IRPF (asimismo de manera gradual: en el momento actual, el objetivo parece centrarse en la campaña de declaración de la renta de 2025, en 2026, pero todavía no en la gestión de las retenciones y pagos a cuenta del ejercicio 2026) y dos modalidades del IVA.

En segundo lugar, y esto nos parece mucho más importante, porque el mundo ha cambiado y, en la actualidad, la gestión tributaria reviste una especial complejidad, que exige de manera creciente la colaboración entre diferentes agencias tributarias (por ejemplo, para actuaciones de inspección transnacionales en las que coopera personal funcionario de diferentes países) en un contexto de cambio tecnológico acelerado.[55] De ahí que, en el caso concreto de la gestión del IEDMT, el acuerdo de la Comisión Mixta de 28 de febrero expresamente contemplase el progreso hacia una *"gestión compartida en red"* que puede marcar el camino para la gestión de otros tributos con mayor eficiencia, al tiempo de conjurar los posibles riesgos de "ruptura de la AEAT" que justificadamente se han señalado como peligros. Además, se trata de un proceso gradual que –previa la evaluación de su desempeño– podría y probablemente debería extenderse a otras comunidades que lo solicitasen.

3. ¿Y las menciones a que el nuevo modelo de financiación para la Generalidad de Cataluña esté "basado en la negociación bilateral con el Estado"? ¿No aboca a una "desconexión" de Cataluña, que debería tratarse de evitar?

Respecto a la bilateralidad, debe recordarse que, en el caso español, como ocurre en cualquier modelo descentralizado del mundo, las relaciones bilaterales ya existen, se combinan con las multilaterales, y afectan a todas las comunidades. El propio documento, aun insistiendo en la relación bilateral, reconoce expresamente la necesidad de acudir a los organismos multilaterales cuando fuera pertinente.

Como indicábamos en nuestra contribución del año pasado, el marco de negociación en el que se plantean las diferentes demandas exige conciliar 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:[56] el enfoque bilateral resulta imprescindible en aquellas áreas

54. Que se plantea, por su reducida dimensión, como "experiencia piloto" en el Acuerdo de la Comisión Mixta de 28 de febrero de 2025. Cfr. https://govern.cat/salapremsa/notes-premsa/685503/generalitat-govern-despanya-adopten-diversos-acords-materia-gestio-tributaria-inversions-financament-dels-mossos

55. Cfr. Gascón (2014), muy ilustrativo.

56. Como afirmábamos, *"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*

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.[57]

Por otra parte, insistíamos en que sin plataformas multilaterales eficaces no puede funcionar un sistema federal basado en principios como la lealtad y la solidaridad, que implican comprender y tener en cuenta las posiciones y argumentos alternativos y, además de tener claros los objetivos a conseguir, aceptar que los acuerdos en una negociación pueden requerir que se renuncie a una parte de las expectativas iniciales.[58]

4. ¿Implica el acuerdo que "las llaves de la recaudación" quedarían en manos de la Generalitat?

De nuevo es otro extremo que no puede desprenderse del documento. Se habla de un traspaso gradual de la gestión de los impuestos a la Administración Tributaria de Cataluña, como se preveía en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 204, que mencionaba la creación de un consorcio entre las dos administraciones tributarias), y ocurre en otros países federales como Alemania, pero eso no significa que el Gobierno catalán pudiera decidir cuántos recursos traspasará a la Administración central o al sistema de nivelación. Como ya se ha dicho, el documento ofrece una redacción muy poco concreta (que requerirá de una instrumentación técnica cuidadosa, tras una negociación política que también deberá serlo) pero, como mínimo, el acuerdo contempla de manera expresa el reparto de los recursos obtenidos de los grandes impuestos entre la comunidad y el Estado.

En este sentido, conviene recordar que el traspaso de las competencias de gestión tributaria que se contempla en el acuerdo es una parte esencial del modelo de "financiación singular" pero, en sí mismo, no constituye un nuevo modelo de financiación autonómica (cuya modificación también se contempla –pero de forma separada– cuando se alude a la necesidad de que se lleven a cabo modificaciones de la LOFCA, la Ley 22/2009 o la Ley de Cesión de Tributos a Cataluña).[59] De ahí también que pueda considerarse prudente que, en la planificación de estos desarrollos, se exploren

---

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".

57. *"Sobre todo* –decíamos– *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)".*

58. Insistíamos también en la necesidad de cambiar el estilo de negociación, porque la satisfacción de la agenda propia no debería perseguirse en contraposición a los objetivos del conjunto, y recodábamos que, 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).

59. Y que, como resulta obvio (pero tal vez no ocioso) recordar, se trata de un proceso cuya concreción no es bilateral. Al margen del protagonismo que pueda corresponder al CPFF, el *iter legis*, en España, termina siempre en las Cortes generales.

escenarios "a legislación constante", que permitan –en la medida de lo posible– separar su proceso de desarrollo de los avatares de la negociación política parlamentaria.

5. ¿Qué consecuencias puede generar la aplicación del principio de ordenación o de ordinalidad?

El respeto al denominado "principio de ordinalidad" no debería plantear problemas. Desde la teoría del federalismo fiscal, refleja el argumento elemental e indiscutible de que los mecanismos de nivelación (esenciales en un modelo desarrollado, como el español) no deberían desnivelar y, desde el ámbito jurídico contamos con argumentos similares de justicia material. No tiene mucho sentido que las comunidades con mayor capacidad tributaria queden relegadas a una situación inferior a otras comunidades beneficiadas por el sistema en términos de financiación per cápita (o por unidad de necesidad) después de la aplicación del mecanismo de nivelación. No obstante, la aplicación concreta de este principio resulta muy compleja en la práctica,[60] por la dificultad, en un modelo concreto (como el vigente en España, o en su eventual revisión) para eliminar todas las posibles distorsiones que se pueden producir (no solamente las reordenaciones) y a las que venimos prestando una atención destacada en nuestras contribuciones anuales.

6. ¿Se trata de un modelo que rompe con el principio de solidaridad?

Afortunadamente, tampoco parece estar en cuestión la importancia de la solidaridad interterritorial. Como siempre, se trata de calibrar la eficacia con que el modelo vigente, o sus eventuales reformas, contribuyen al logro de ese objetivo. Pero, en el debate sobre la propuesta de "financiación singular" se trata de un objetivo expresamente contemplado y defendido.

En consecuencia, más allá de las interpretaciones sesgadas de uno u otro signo, entendemos que el documento (y su concreción en el Acuerdo de la Comisión bilateral del 14 de julio) mantiene todavía muchos elementos que habrán de concretarse a lo largo de los próximos meses, y a cuyo desarrollo habrá que seguir asistiendo con atención. El amplio número de cuestiones pendientes de concreción abre la puerta a las diferentes valoraciones, a favor y en contra, que se han manifestado en el debate mediático, político y doctrinal. En este sentido, refuerza nuestra idea de que no es todavía el momento de pronunciamientos cerrados.

Por una parte, el amplio debate que ha suscitado la propuesta obliga a ser conscientes de que –como se recuerda desde diferentes espacios– no se trata de un proceso carente de riesgos. Sin embargo, entendemos que es asimismo imprescindible recordar que este "regreso de Cataluña" abre también un espacio de oportunidades (de ámbito e importancia superior a las más inmediatamente vinculadas con la reforma del modelo de financiación).

Desde nuestro punto de vista, como hemos defendido en documentos anteriores, es imprescindible apostar por el modelo territorial previsto en la Constitución, que

60. Cfr., para una contribución reciente y rigurosa, Martínez (2025).

se basa en la defensa de la igualdad entre los ciudadanos y los territorios y en la garantía de servicios públicos del Estado de Bienestar semejantes en todos los territorios del país, y compatible con una diversidad que permita dar respuesta a necesidades y preferencias distintas, con el único límite del art. 138.2 de la Constitución, que hasta el momento resulta unánimemente compartido.

Nos parece asimismo esencial (como recordábamos en el *Informe* pasado), *una aproximación pragmática y gradual* a cuestiones que plantean una notable complejidad y considerables desafíos en el terreno político, con un alcance que puede ir más allá del marco de una legislatura, y recordábamos la necesidad de restablecer un clima de debate político y territorial en el que se reconstruyan espacios de consenso, lo que aconseja que las soluciones que se implementen se ajusten a un marco legal e institucional que –incluso en condiciones de difícil reforma– puede ofrecer posibilidades relativamente amplias para el acuerdo entre posiciones separadas.

Pero –como también indicábamos en el *Informe* anterior– 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). El esfuerzo para "ponerse en el lugar" de los interlocutores, por buscar una solución de conjunto, y por defender el principio de lealtad institucional constituyen los elementos-clave de una estrategia federal que nos parece imprescindible.

REFERENCIAS

AIReF [Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal] (2024): *Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea* (Opinión 1/24, 3 julio). Madrid: AIReF. Accesible en internet: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2024/07/REGLAS-FISCALES/240703-Opinion-Reforma-Gobernanza-Fiscal.pdf

Anglès Juanpere, Benjamí y Bossacoma Busquets, Pau (2024): "¿Una financiación singular para Cataluña? Regulación de la financiación autonómica", *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 69, págs. 217-238. Accesible en internet: https://doi.org/10.58992/rcdp.i69.2024.4355

Balletbó, Anna (2025): "Financiación autonómica: Cuatificar la viabilidad de las propuestas de máximos". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2025-07. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-07.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 (2025a): *Informe Anual 2024*. Madrid: Banco de España. Accesible en internet: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/24/Fich/InfAnual_2024.pdf

Banco de España (2025b): "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 (2025c): "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_deuaapp.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1107.pdf

Banco de España (2025d): "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_deuaapp.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1307.pdf

Banco de España (2025e): "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_deuccaa.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1309.pdf

Banco de España (2025f): "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_deuccaa.html, y en https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/pdf/a1310.pdf

Banco de España (2025g): "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_deuccaa.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, págs. 9-195. Accesible en internet: http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/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

Comisión Europea (2025a): "Informe sobre España – 2025". Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que acompaña al documento *Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España {COM(2025) 209 final}*. Bruselas, 4.6.2025 [SWD(2025) 209 final]. Accesible en internet: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/a712afe4-d94e-4333-8333-e8bc1ab63f1e_es?filename=ES_CR_SWD_2025_209_1_ES_autre_document_travail_service_part1_v3.pdf y https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2025-european-semester-country-reports_en

Comisión Europea (2025b): "A Competitiveness Compass for the EU". Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 29.1.2025 [COM(2025) 30 final]. Accesible en internet: https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en

Comisión Europea (2025c): "Unión de Ahorros e Inversiones: Una estrategia para fomentar la riqueza de los ciudadanos y la competitividad económica en la UE". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 19.3.2025 [COM(2025) 124 final]. Accesible en internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0124

De la Fuente, Ángel (2024): "Las implicaciones financieras de un concierto catalán: Algunos datos y cálculos orientativos". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2024-21. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-21.pdf

De la Fuente, Ángel (2024): "Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2024-23. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-23.pdf

Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros [ST/6920/2024/INIT]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie L (30 de abril), págs. 1-9. Accesible en internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401265 y https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401265 y https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=30042024

Draghi, Mario *(dir.)* (2024a): *The future of European competitiveness - Part A: A competitiveness strategy for Europe* (September). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025. Accesible en internet: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en y https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf&prefLang=es

Draghi, Mario *(dir.)* (2024b): *The future of European competitiveness - Part B: In-depth analysis and recommendations* (September). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2025. Accesible en internet: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en y https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_0.pdf&prefLang=es

Durán, José Mª y Esteller, Alejandro *(eds.)* (2015): *De nuestros impuestos y su administración: Claves para una mejor administración fiscal*. Barcelona: Universitat de Barcelona. Parcialmente accesible en internet: https://www.edicions.ub.edu/ficha.aspx?cod=08238

EAPN España (2025): *El estado de la pobreza: Seguimiento de indicadores de la Agenda UE 2030 (15º Informe 2025)*. Madrid: EAPN España. Accesible en internet: https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/15%C2%BA%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20la%20Pobreza.%20Seguimiento%20de%20los%20indicadores%20de%20la%20Agenda%20UE%202030.pdf

EUROSTAT (2025): "Data browser: Government deficit/surplus, debt and associated data (gov_10dd_edpt1)" *(last update: 22/04/2025 11:00)*, en https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1/default/table

Fernández Leiceaga, Xoaquín y Lago Peñas, Santiago (2024): "Integrar sin romper: una lectura constructiva del acuerdo entre PSC u ERC". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2024-30. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-30.pdf

Fisher, Roger y Ury, William (1981): *Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder*. Barcelona: Gestión 2000, 1998.

García Valera, Alberto (2025): "El coste de fragmentar la Agencia Tributaria ante el Acuerdo de financiación singular para Cataluña". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2025-02. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-02.pdf

Gascón, Jesús (2014): "Valoración de la administración tributaria en España", en Durán y Esteller *(eds.)* (2015), págs. 111-119.

GdE [Gobierno de España] (2025): "El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprueba la condonación de la deuda de las comunidades autónomas". Nota de Prensa en *La Moncloa* (26 de febrero), accesible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/paginas/2025/260225-condonacion-deuda-ccaa.aspx

GdE-PRTR [Gobierno de España – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] (2025a): "Datos de ejecución del plan a 31 de diciembre de 2024 – XLS" *(archivo .xls)*, en *Datos periódicos de ejecución del Plan*. Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan

GdE-PRTR [Gobierno de España – Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] (2024a): "Datos de ejecución del plan a 31 de diciembre de 2023 – XLS" *(archivo .xls)*, en *Datos periódicos de ejecución del Plan*. Accesible en internet: https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion/datos-periodicos-de-ejecucion-del-plan

Generalitat de Catalunya (2024): *Financiación singular: Propuesta de financiación justa para Cataluña*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Accesible en internet: https://govern.cat/govern/docs/2024/04/17/09/29/f8dfb460-4540-4cd4-a95d-7b8544d976cb.pdf

Gimeno Ullastres, Juan A. (2024): "Por un debate serio sobre financiación autonómica", *Economistas frente a la crisis* (3 octubre), en: https://economistasfrentealacrisis.com/por-un-debate-serio-sobre-finanaciacion-autonomica/

IGAE [Intervención General de la Administración del Estado] (2025a): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores* [SEC 2010 – Revisión estadística 2024 – Fecha de actualización: 31/03/2025]. 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] (2025b): *Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Admi-*

nistración Regional y detalle por comunidad autónoma – Año 2024 [SEC 2010 – Revisión estadística 2024 – Fecha de actualización: 31/03/2025]. Accesible 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] (2025a): "Índice de Precios de Consumo (IPC) - Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) - Diciembre 2024", *Notas de Prensa* (15 enero), en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPC1224.htm

INE [Instituto Nacional de Estadística] (2025b): "Índice de Precios de Consumo (IPC) - Índice de Precios de Consumo Armonizado (IPCA) - Mayo 2025", *Notas de Prensa* (13 junio), en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/IPC0525.htm

INE [Instituto Nacional de Estadística] (2025c): "Encuesta de Población Activa (EPA) - Cuarto trimestre de 2024", *Notas de Prensa* (28 de enero), en https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EPA4T24.htm

L'Hotellerie-Fallois, Pilar (2024): "El Informe Draghi: un plan para el futuro económico de Europa", *El blog del Banco de España* (2 diciembre), en https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/blog/el-informe-draghi-un-plan-para-el-futuro-economico-de-europa.html

Letta, Enrico (2024): *Much more tan a market: Speed, security, solidarity - Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens* (april), en https://european-research-area.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/2024-05/LETTA%20Report%20-%20Much%20more%20than%20a%20market_April%202024.pdf

López Laborda, Julio (2024): "El acuerdo de 'financiación singular' para Cataluña: valoración en un marco de incertidumbre". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2024-34. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-34.pdf

López Thomaz, Paula (2016): *Evaluación del modelo de financiación de las CCAA 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=25EEB&paper_id=136

Martínez López, Diego (2025): "Financiación singular, ordinalidad y statu-quo: Escenarios para construir". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña*, nº 2025-05. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-05.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2024a): "Hacienda transfiere en septiembre 17.587 millones de euros a las Comunidades Autónomas por la actualización de las entregas a cuenta de 2024", *Nota de Prensa* (27 de septiembre), en https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2024/S.E.HACIENDA/27-09-24-NP-ACTUALIZACION-ENTREGAS-A-CUENTA-CCAA-SEPTIEMBRE-2024.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2025a): *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] (2025b): "Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2024" *(Presentación Power Point, 27 de marzo)*, en https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2025/ESTADISTICAS/27-03-25-Presentacion-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2024.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2025c): "Cierre ejecución Presupuestaria: España cierra 2024 con un déficit público del 2,8% del PIB y mejora por quinto año consecutivo el objetivo pactado con la UE", *Nota de Prensa* (27 de marzo), en https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2025/ESTADISTICAS/27-03-25-NP-Cierre-Ejecucion-Presupuestaria-2024.pdf

MH [Ministerio de Hacienda] (2025d): "Propuesta de metodología para que el Estado asuma una parte de la deuda de las CCAA de régimen común" *(Presentación Power Point, 24 de febrero)* en https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2025/S.E.HACIENDA/24-02-24-PRESENTACION-PROPUESTA-ASUNCION-DEUDA-CCAA.pdf

MVAU [Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana - DG de Vivienda y Suelo] (2024): *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín especial Vivienda Social*. Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2025: https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/observatoriodeviviendaysueloboletnespecialviviendasocial2024_0.pdf

PSC [Partit dels Socialistes de Catalunya] – ERC [Esquerra Republicana de Catalunya] (2024): *Acord d'investidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya*. Barcelona, 7 d'agost de 2024. Accesible en internet: https://www.socialistes.cat/wp-content/uploads/2024/09/Acord-PSC-ERC.pdf

Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo [PE/51/2024/REV/1]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie L (30 de abril), págs. 1-21. Accesible en internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263 y https://eur-lex.europa.

eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401263 y https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=30042024

Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo [ST/6919/2024/INIT]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie L (30 de abril), págs. 1-10. Accesible en internet: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401264 y https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202401264 y https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=30042024

Ridao, Joan (2025): "El modelo de financiación singular para Catalunya: Reflexiones sobre su posible encaje constitucional". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña,* nº 2025-01. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-01.pdf

Ruiz Almendral, Violeta (2024): "El (difícil) encaje constitucional de la propuesta de financiación singular para Cataluña". Madrid: FEDEA, Colección *Apuntes - Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña,* nº 2024-33. Accesible en internet: https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-33.pdf

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.

World Bank (2025): *Global Economic Prospects* (june 2025). Washington, DC: World Bank. Accesible en internet: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2baabfb0-d076-444b-9564-7935afab5ada/content

EL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Xavier Padrós i Castillón
Universitat de Barcelona

1. La actividad normativa estatal: entre el declive y la parálisis

A diferencia de lo que sucedió en el ejercicio anterior, la actividad normativa estatal se ha concentrado prácticamente en la segunda mitad del año y se ha traducido en la aprobación de 6 leyes orgánicas (número superior a las 4 de 2023, pero sensiblemente inferior a las 15 aprobadas en 2022) y de 7 leyes ordinarias (frente a las 13 de 2023 y a las 39 de 2022), todas ellas aprobadas a partir del mes de junio. El Gobierno, por su parte, ha aprobado 11 Decretos-leyes (en 2023 habían sido 8 y en 2022, 20).

Por su incidencia en aspectos económicos y financieros relevantes para las CCAA, merecen comentario las disposiciones que se reseñan a continuación.

1.1. Leyes

Aunque la única ley con incidencia directa en aspectos financieros y repercusión a nivel autonómico ha sido la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, que ha cerrado el ejercicio, hay que hacer una breve referencia también a la modificación del art. 15.6 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a través de una Ley Orgánica sin relación alguna con la materia: la LO 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. A diferencia del procedimiento anterior, en el que si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazaban los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, debía remitir un nuevo acuerdo, se ha previsto ahora que, si aprobados los citados objetivos por el Congreso de los Diputados, fuesen rechazados por el Senado, dichos objetivos se sometan a nueva votación en el Pleno del Congreso, aprobándose por mayoría simple y, solo si son rechazados, el Gobierno remita, en el plazo máximo de un mes, un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento. Dicha modificación es de inmediata y directa aplicación en la tramitación parlamentaria en curso en el momento de su entrada en vigor.

Por su parte, la mencionada Ley 7/2024, de 20 de diciembre, aprobada tras una notable polémica a lo largo de su tramitación parlamentaria, establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto so-

bre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, introduce diversas modificaciones en otros impuestos y deroga el gravamen temporal energético introducido a finales del año 2022.

En relación con el primero de los nuevos impuestos, el Impuesto Complementario es un tributo de carácter directo y de naturaleza personal que grava las rentas de las entidades constitutivas de un grupo multinacional o de un grupo nacional de gran magnitud cuando radiquen en una jurisdicción con un tipo impositivo efectivo inferior al tipo impositivo mínimo, de acuerdo con las normas de la ley, conforme con la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión.

La configuración del Impuesto Complementario se sustenta sobre tres modalidades: un impuesto complementario nacional, en virtud del cual todas las entidades constitutivas de un grupo multinacional o nacional de gran magnitud radicadas en territorio español, serán gravadas por la base imponible obtenida por dichas entidades, aplicando el tipo de gravamen de la ley, y sendos impuestos complementarios aplicables a la entidad matriz (impuesto complementario primario) y a las entidades constitutivas (impuesto complementario secundario) de un grupo multinacional radicadas en territorio español, de acuerdo con las reglas previstas en la ley.

Por su parte, el Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, el llamado "impuesto a la banca", es un tributo de naturaleza directa que grava el margen de intereses y comisiones obtenido por entidades de crédito, sucursales de entidades de crédito extranjeras y establecimientos financieros de crédito derivado de la actividad que desarrollen en territorio español. Sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio económico, la recaudación obtenida por este impuesto se distribuirá a las CCAA de régimen común en el año natural siguiente a aquel en el que deba autoliquidarse el impuesto, en función de su Producto Interior Bruto regional, a fecha de 1 de enero del año natural en el que deba autoliquidarse el impuesto. El importe de dicha recaudación se pondrá anualmente a disposición de las Comunidades mediante operaciones de tesorería y se efectuará en el ejercicio siguiente al de la recaudación del impuesto.

El Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco es un impuesto especial de fabricación que recae sobre el consumo de líquidos para cigarrillos electrónicos, bolsas de nicotina y otros productos de nicotina, en todo el territorio español, excepto en Ceuta, Melilla y Canarias.

Además, y como se ha anticipado, la Ley incluye modificaciones en diferentes impuestos: en la Ley y en el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA); en la Ley y en el Reglamento de los Impuestos Especiales; en la Ley del Impuesto sobre Sociedades; en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y en la Ley General Tributaria.

Por último, la Ley deroga el gravamen temporal energético, el llamado "impuesto a las energéticas", establecido por la Ley 38/2022, de 27 de diciembre. No obstante, y coincidiendo con la derogación, el Gobierno anunció su pretensión de reintroducir este gravamen de manera inmediata mediante un posterior Decreto-ley para convertirlo en impuesto de carácter permanente. La voluntad gubernamental se plasmó tres días después, con la aprobación del Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, que, no obstante, y al no ser convalidado después por el Congreso de los Diputados, quedó finalmente derogado.

En todo caso, el episodio de la derogación de este impuesto y su posterior reintroducción, saldada con una nueva derogación y, en general, la compleja negociación del conjunto de medidas incluidas en la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, constituyen una buena muestra de las enormes dificultades del Gobierno para gestionar la geometría variable de sus apoyos a derecha e izquierda del arco parlamentario, especialmente en el ámbito económico, donde se hacen más evidentes las diferencias ideológicas de sus socios.

1.2. Decretos-leyes

Además de los tres Decretos-leyes 6/2024, 7/2024 y 8/2024, aprobados los días 5, 11 y 28 de noviembre, respectivamente, para atender la situación generada como consecuencia de la DANA de finales de octubre, que afectó sobre todo a la Comunidad Valenciana, hay que destacar especialmente, por su contenido financiero, dos Decretos-leyes aprobados a finales del primer y del último semestre del año.

Se trata, en primer lugar, del Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social. En lo que a la esfera tributaria se refiere, la norma incluye medidas sobre determinados impuestos: así, en el IVA se mantiene la rebaja temporal del impuesto de determinados alimentos aprobada a finales de 2023 en los tipos del 5% (pastas alimenticias y aceites de semilla) y del 0% (alimentos de primera necesidad y aceites de oliva) hasta el 30 de septiembre de 2024. A partir de dicha fecha, se prevé el incremento de los tipos impositivos al 7,5 y 2%, respectivamente, hasta el 31 de diciembre, si bien el tipo aplicable a las entregas de aceite de oliva se consolida como alimento de primera necesidad en el tipo súper reducido del 4% a partir del 1 de enero de 2025.

En el ámbito del IRPF, se establecen medidas para evitar someter a tributación a los contribuyentes con rendimientos íntegros del trabajo de cuantía inferior al nuevo salario mínimo interprofesional fijado para 2024 (15.876 euros anuales). A tal efecto, se incrementa la cuantía de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo de 6.498 euros a 7.302 euros anuales, cuantía que posteriormente irá decreciendo linealmente en dos tramos a medida en que vayan aumentando los ingresos.

En el Impuesto sobre Sociedades, se refuerza el incentivo fiscal destinado a promover las inversiones en nuevos vehículos o en nuevas instalaciones de recarga de vehículos eléctricos, tanto de uso privado como las accesibles al público.

Se prorrogan, para el ejercicio 2024, los beneficios fiscales establecidos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto sobre Actividades Económicas mediante el Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptaron medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánicas y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma.

A su vez, también se recogen medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público, con un incremento global máximo del 2% respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2023, con efectos desde el 1 de enero de 2024.

Finalmente, el Decreto-ley también incluye medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial, con la adopción de medidas de actualización de las entregas a cuenta para adecuar las previsiones de ingresos previas a la cesión a las administraciones territoriales, y regula los suplementos de créditos necesarios para financiar estas entregas a cuenta actualizadas. Se establece también la forma de determinación de los libramientos de fondos a favor de las entidades locales, una vez entre en vigor la norma.

Por su parte, a finales de año, el Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo, supone una nueva reforma del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y de otras normas legales, en el marco de la recomendación 12 del Pacto de Toledo, sobre edad de jubilación, insistiendo en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación y estableciendo, con esa finalidad, una nueva regulación de la jubilación parcial y de la jubilación activa. Simultáneamente a la citada reforma de la Ley General de la Seguridad Social, el Decreto-ley aborda también la reforma del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, para garantizar la coherencia entre ambas disposiciones en relación con la jubilación parcial, y procede igualmente a la reforma del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado de 1987, para extender a los empleados públicos encuadrados en el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado las mejoras introducidas para el resto de los regímenes en materia de compatibilidad de la pensión de jubilación con la actividad del pensionista.

Finalmente, hay que hacer una breve referencia a sendos Decretos-leyes aprobados por el Gobierno a finales de año que, aunque no han sido objeto de convalidación por el Congreso de los Diputados y han quedado derogados, contenían algunas medidas relevantes. Se trata, en primer lugar, del Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social. Las medidas tributarias incluidas suponían la prórroga de normas anteriores y afectaban a diversos impuestos, como el IRPF (entre otras, reducción de la obligación de presentación de la declaración para las rentas más bajas o regulación de deducciones como la prevista para la adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible y puntos de recarga) o el Impuesto sobre Sociedades (inversiones realizadas en 2023 y 2024 en instalaciones destinadas al autoconsumo de energía eléctrica, por ejemplo). Junto a estas prórro-

gas, la norma incluía otras medidas adicionales, algunas de las cuales traían causa de la aprobación de la anteriormente citada Ley 7/2024, de 20 de diciembre, como es el caso de la demora de la entrada en vigor a 1 de abril de 2025 del Impuesto sobre los Líquidos de Cigarrillos Electrónicos y otros Productos relacionados con el Tabaco o de determinadas previsiones sobre el periodo impositivo y devengo del Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, creado por la citada Ley 7/2024, de 20 de diciembre.

Además, y ante la ausencia de la ley de presupuestos para 2025, se aprobaban medidas urgentes relativas a la financiación autonómica y a la financiación local y, en concreto, sobre los recursos resultantes de la aplicación de los sistemas de financiación territorial, a través de las entregas a cuenta para 2025 a transferir a dichas Administraciones, que habían de ser calculadas en situación de prórroga presupuestaria, recogiendo también los suplementos de créditos necesarios para financiar estas entregas a cuenta. Por último, se regulaba el régimen excepcional de endeudamiento de las CCAA durante 2025.

En segundo lugar, hay que mencionar el ya anteriormente citado Real Decreto-ley 10/2024, aprobado también el día 23 de diciembre, para el restablecimiento de un gravamen temporal energético a satisfacer en el año 2025, tras la supresión de dicho gravamen por la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, y que, como se ha anticipado, ha vuelto a quedar derogado ante la falta de convalidación del Decreto-ley.

Finalmente, la falta de consenso para articular una mayoría parlamentaria suficiente, que ha impedido la convalidación de las normas anteriores, ha frustrado también, por segundo año consecutivo, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio, sin que el Gobierno haya llegado a presentar el correspondiente proyecto de ley. Hay que recordar en este punto que el art. 134.3 de la Constitución, establece precisamente que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, por lo que la falta de presentación ha generado una notable controversia sobre el alcance de la obligación del texto constitucional y su exigibilidad y sobre la eventual sanción en caso de incumplimiento.

2. Leyes de presupuestos y fiscalidad autonómica

2.1. Leyes de presupuestos

Solo tres CCAA (Cataluña, Castilla y León y Navarra) no habían aprobado sus presupuestos para 2024 antes del 31 de diciembre de 2023, pero tanto Navarra como Castilla y León los aprobaron finalmente dentro del primer semestre de 2024 (Ley Foral 2/2024, de 13 de marzo, y Ley 5/2024, de 9 de mayo, respectivamente).

En el caso de Cataluña, en cambio, el proyecto de ley de presupuestos presentado por el Gobierno fue rechazado por el Parlamento el 13 de marzo de 2024, lo que llevó al presidente de la Generalitat a la disolución anticipada de la cámara y a la convocatoria de elecciones para el día 12 de mayo de 2024, de modo que Cataluña ha permanecido durante todo el ejercicio 2024 con el presupuesto prorrogado.

2.2. Fiscalidad

Desde la perspectiva fiscal, y tras las medidas de reforma emprendidas a finales de 2023 por los nuevos Parlamentos y gobiernos surgidos de las elecciones autonómicas de aquel año, especialmente en aquellas Comunidades en las que había habido cambio político, el ejercicio 2024 ha mantenido una tónica de una cierta continuidad aunque la celebración de hasta tres procesos electorales (el 18 de febrero, en Galicia; el 21 de abril, en el País Vasco, y el ya citado, del 12 de mayo, en Cataluña), ha condicionado también la actividad legislativa general y la específicamente de índole tributaria en las Comunidades afectadas.

2.2.1. Tributos cedidos

Desde el punto de vista del marco normativo general, y además de las medidas concretas adoptadas en cada uno de los tributos cedidos a las que se hace referencia a continuación, hay que reseñar la aprobación de un nuevo texto refundido de normativa autonómica sobre tributos cedidos. Se trata del Decreto legislativo 1/2024, de 12 de marzo, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Cataluña, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Cataluña en materia de tributos cedidos.

En lo que a los diferentes tributos cedidos se refiere, hay que apuntar las novedades siguientes:

IRPF

Aunque alguna Comunidad había adoptado determinadas medidas ya en los primeros meses del año 2024 (así, Castilla y León, con la regulación de deducciones vinculadas a la adquisición o rehabilitación de vivienda o a la adquisición de vehículo eléctrico o híbrido enchufable, coincidiendo con la aprobación con retraso de su ley de presupuestos para dicho ejercicio), el grueso del paquete de medidas en el ámbito del IRPF se ha canalizado a través de las leyes de presupuestos o de medidas fiscales para 2025, aprobadas a finales de 2024.

En este sentido, y con independencia del establecimiento de una deflactación por tramos de la escala de gravamen y del incremento de los mínimos personales y familiares aplicables para el cálculo del tramo autonómico por parte de Canarias, la actividad normativa autonómica en el IRPF se ha centrado, como es habitual, en la creación o modificación de deducciones autonómicas en ámbitos diversos, con especial énfasis en el de la vivienda.

En esta materia, se han aprobado, en efecto, diversas deducciones por adquisición o rehabilitación o adecuación de vivienda habitual (Canarias), en ocasiones vinculadas a determinados colectivos, singularmente jóvenes (Asturias) o a la ubicación de la vivienda en municipios de poca población o en riesgo de despoblamiento (Cantabria, Madrid).

También se han previsto mejoras de las deducciones por inversión en vivienda habitual protegida y para personas jóvenes y se han incrementado los límites de de-

ducción para cantidades invertidas en el alquiler de vivienda habitual para jóvenes menores de 35 años, mayores de 65 años, víctimas de violencia doméstica y del terrorismo y personas con discapacidad (Andalucía).

Por otra parte, se han establecido también deducciones en diversas Comunidades por la puesta a disposición en el mercado de viviendas habituales (Asturias, Canarias) o deducciones por la realización de obras de reparación y conservación en inmuebles para poder ser arrendados como vivienda (Galicia). El arrendamiento de viviendas vacías ha merecido también la atención de Comunidades como Madrid, Galicia o Cantabria, con deducciones para propietarios o usufructuarios de viviendas vacías que las pongan en arrendamiento.

Lógicamente, la situación provocada por la DANA del mes de octubre, ha dado lugar también a la adopción de diversas medidas consistentes en la aprobación por parte de la Comunidad Valenciana de deducciones en el IRPF específicamente orientadas a paliar sus efectos, con la previsión de dos nuevas deducciones de carácter temporal, para 2024 y 2025: una del 100% de los gastos acometidos para hacer frente a los daños causados por el temporal en la vivienda habitual de los afectados, con un límite de 2.000 euros, y otra del 45%, sobre las cantidades invertidas en la constitución o ampliación de capital de entidades, que puede alcanzar los 9.900 euros por contribuyente.

Además de las deducciones citadas, ha continuado también en 2024 la política de deducciones vinculadas a circunstancias o situaciones personales o familiares, con la mejora de la deducción por el cuidado de hijos en Asturias, por ejemplo, o el incremento significativo de los límites de las deducciones por nacimiento en Illes Balears, donde también se ha modificado la deducción por gastos en cuidados a personas mayores de 65 años, se ha ampliado a personas con discapacidad y se ha establecido una deducción por gastos derivados de la esclerosis lateral amiotrófica (ELA).

También se han establecido nuevas deducciones por inversiones, para contribuyentes que adquieran acciones o participaciones de pequeñas y medianas empresas de nueva o reciente creación (Asturias) o por la adquisición de acciones o participaciones sociales en entidades que realicen determinados proyectos declarados de especial interés público, social o económico (Galicia).

Finalmente, se han aprobado nuevas deducciones en otros ámbitos, ya sea para atraer inversiones extranjeras, ya sea para facilitar el traslado de colectivos a la Comunidad respectiva. A la primera finalidad responden la deducción del 20% establecida por la Comunidad de Madrid por inversiones de nuevos contribuyentes procedentes del extranjero y la deducción, también del 20%, aprobada por Cantabria para no residentes en España que se conviertan en contribuyentes del impuesto en la Comunidad, por las inversiones que realicen en valores o en bienes inmuebles que no estén destinados a vivienda ni a vivienda turística.

Con el objetivo de atraer a nuevos contribuyentes, Madrid y Cantabria han previsto igualmente deducciones para residentes en otras Comunidades que trasladen su residencia habitual a una u otra Comunidad: en el caso de Madrid, se ha previsto una

deducción de 1.000 euros para jóvenes menores de 35 años que trasladen su residencia habitual a un municipio de la Comunidad con una población inferior a 2.500 habitantes; en el caso de Cantabria, y para contribuyentes que trasladen su residencia habitual a Cantabria desde otra Comunidad Autónoma, se ha previsto una deducción del 10%, con un máximo de 1.000 euros anuales, de los gastos derivados del traslado y permanencia que se generan por cambiar de vivienda habitual y del 25%, con un límite máximo de 1.500 euros, si el traslado es por motivos laborales.

Patrimonio

Durante el ejercicio de 2024 ha continuado la aprobación de medidas dirigidas a los contribuyentes afectados por el Impuesto Temporal de Solidaridad de las Grandes Fortunas (ITSGF) que algunas Comunidades habían iniciado en el ejercicio 2023, tras las sentencias del TC recaídas sobre la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, en relación con dicho impuesto.

Así, Cataluña ha aprobado el Decreto-ley 10/2024, de 26 de noviembre, de medidas urgentes en el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio, a través del cual se prorroga y mantiene la tarifa de dicho impuesto de los años 2022 y 2023 para los ejercicios 2024 y siguientes para que tenga una vigencia coincidente con la del citado ITSGF.

Cantabria y La Rioja, a través de sus respectivas leyes de medidas fiscales para el ejercicio 2025, han adoptado también medidas temporales en relación con el ITSGF. En el caso de Cantabria, cuando el patrimonio neto del sujeto pasivo sea superior a 3 millones de euros, una vez descontado el mínimo exento de 700.000 euros, y mientras esté vigente el ITSGF, los contribuyentes podrán aplicar una bonificación autonómica por la diferencia, si la hubiere, entre la total cuota íntegra del propio impuesto y la total cuota íntegra correspondiente al ITSGF, una vez aplicados los límites conjuntos correspondientes; en el caso de La Rioja, y mientras esté vigente el ITSGF, el contribuyente podrá aplicar también una bonificación autonómica por la diferencia en los mismos términos que en Cantabria.

Asturias ha introducido una bonificación del 100 % sobre la cuota del impuesto, una vez aplicadas las deducciones y bonificaciones estatales, aunque al tiempo se declara inaplicable, en tanto en cuanto el ITSGF esté en vigor, estableciendo en su sustitución una bonificación autonómica.

Por su parte, Andalucía, que ya había adoptado medidas en el ejercicio anterior, ha previsto ahora, a través de su Ley de Presupuestos para 2025, y mientras esté vigente el ITSGF, dejar sin efecto la escala de gravamen autonómica y aplicar supletoriamente la escala de gravamen estatal y, por otra parte, eliminar la posibilidad de elección por el contribuyente entre las dos bonificaciones anteriores, de forma que únicamente es aplicable la bonificación variable. Con ello, todos los contribuyentes andaluces del Impuesto sobre el Patrimonio afectados por el ITSGF tributarán exclusivamente por aquel y, por tanto, la totalidad de la recaudación por el Impuesto sobre el Patrimonio permanecerá en la hacienda pública andaluza.

Sucesiones y Donaciones

Diversas Comunidades han adoptado también medidas de diferente alcance en el Impuesto. Entre ellas, pueden destacarse las que se reseñan a continuación.

A inicios del año 2024, La Rioja suprimió el límite cuantitativo (400.000 euros) de la base imponible para la aplicación de la bonificación máxima del 99% de la cuota del Impuesto, que se extendió a todas las adquisiciones *mortis causa* de los grupos de parentesco I y II.

En las reducciones y bonificaciones por adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa*, tanto Castilla y León como La Rioja, mediante sus respectivas leyes de medidas fiscales para los años 2024 y 2025, han asimilado a los cónyuges los miembros de uniones de hecho que hayan tenido convivencia estable de pareja durante, al menos, los dos años anteriores a la fecha de devengo del impuesto y cuya unión se haya inscrito en los correspondientes Registros de Uniones o Parejas de Hecho autonómicos o en registros análogos.

La Comunidad Valenciana, a través del Decreto-ley 12/2024, de 12 de noviembre, ha aprobado diversas medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas por las inundaciones producidas por la DANA en el mes de octubre de 2024. Las medidas afectan tanto a Sucesiones (con una bonificación del 50% en las adquisiciones *mortis causa* efectuadas por parientes colaterales de segundo y tercer grado, ascendientes y descendientes por afinidad, cuando el causante hubiese fallecido como consecuencia directa de la DANA), como a Donaciones (con diversas reducciones del 100% de la base imponible para las adquisiciones lucrativas *inter vivos* en favor de personas que destinen los bienes y derechos recibidos a reparar o reponer bienes que hubiesen resultado dañados por el temporal o para la adquisición de bienes afectos al ejercicio de la actividad de una empresa individual o negocio profesional con el mismo fin.

Ya para el ejercicio 2025, Cantabria y Galicia han aprobado, a través de sus respectivas leyes de medidas fiscales y administrativas para 2025, diversas medidas en Sucesiones. En concreto, Cantabria ha establecido en las adquisiciones *mortis causa* de los grupos I, II y III, el requisito de mantenimiento de la adquisición de la vivienda habitual del causante durante los 5 años siguientes a su fallecimiento a efectos de la aplicación de la reducción del 95%: Galicia, por su parte, ha elevado hasta 25.000 euros la reducción por parentesco a todos los miembros del Grupo III.

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

La producción normativa en este impuesto ha estado muy marcada también por los desastres acaecidos durante el ejercicio, singularmente en la Comunidad Valenciana, que ya en el mes de junio aprobó el Decreto-ley 5/2024, de 28 de junio, en el que se adoptaban medidas tributarias urgentes destinadas a compensar determinados efectos negativos producidos a las personas afectadas por el incendio declarado en Valencia el 22 de febrero de 2024. Se introdujo en este caso una bonificación temporal del 100% en Transmisiones Patrimoniales (TPO) y en Actos Jurídicos Documentados (AJD), durante los años 2024 y 2025, para las adquisiciones de viviendas

efectuadas por los propietarios de inmuebles destinados a uso residencial y por los arrendatarios que las destinasen a su uso como vivienda habitual afectados por el incendio producido el 22 de febrero de 2024 en los edificios con acceso a la calle del Poeta Rafael Alberti, número 2, de la ciudad de Valencia. Dicha bonificación no se aplica a los contribuyentes calificados como grandes tenedores conforme a la definición de la Ley por el derecho a la vivienda.

Meses después, nuevamente la Comunidad Valenciana ha aprobado el Decreto-Ley 12/2024, de 12 de noviembre, de medidas fiscales de apoyo a las personas afectadas por las inundaciones producidas por la DANA de octubre de 2024. Dicha norma incluye diversas modificaciones tanto en TPO como en AJD: en TPO, y durante el período comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, se establece una bonificación del 100% de la cuota exigible a las adquisiciones de vehículos automóviles destinados a reemplazar a otros afectados por las inundaciones; en AJD, en este caso durante el período comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, se establece también una bonificación del 100% de la cuota gradual exigible a las primeras copias de los documentos notariales que formalicen operaciones de declaración de obra nueva y/o división horizontal que se refieran a inmuebles situados en los municipios afectados por la DANA, derruidos o demolidos como consecuencia del temporal.

Por último, tanto en TPO como en AJD, durante el periodo comprendido entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2026, se establece una bonificación del 100% de la cuota tributaria exigible por los actos o contratos relacionados con la adquisición de bienes inmuebles, o derechos reales de uso y disfrute sobre estos, destinados a reemplazar a otros situados en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana que, como consecuencia directa y determinante del temporal, no pudieran ser utilizados por haberse derruido total o parcialmente, haber sido declarados en ruinas o bien requieran su demolición.

Otras Comunidades han aprobado también medidas en las dos modalidades del impuesto. Así, en la Comunidad de Madrid, se han aprobado sendas bonificaciones del 100% en la cuota, tanto en TPO como en AJD, para las adquisiciones de vivienda habitual con un valor no superior a 250.000 euros por jóvenes menores de 35 años en municipios con una población inferior a 2.500 habitantes.

En TPO, la misma Comunidad de Madrid ha previsto una bonificación del 100% de la cuota tributaria para la adquisición de inmuebles en sustitución de los que se hayan visto afectados por los daños derivados de las obras del tramo del túnel de la Línea 7B de Metro de Madrid.

La Comunidad de Andalucía ha aprobado un tipo de gravamen del 0% en TPO para las adquisiciones de vehículos destinados a sustituir a otros afectados por las inundaciones ocasionadas por la DANA realizadas entre el 29 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025.

También en TPO, mediante su Ley de presupuestos para 2025, Asturias ha ampliado los tipos reducidos por adquisición de vivienda habitual y sus anexos en zonas

en riesgo de despoblamiento a las familias monoparentales y ha introducido dos deducciones del 100% para las transmisiones que estén relacionadas con el desarrollo de políticas públicas.

Por su parte, mediante su ley de medidas fiscales y administrativas para 2025, Galicia ha aprobado en TPO una bonificación en la cuota del 100% por las adquisiciones de suelo residencial o de suelo para la promoción de suelo residencial con destino a vivienda protegida de promoción pública realizadas por el Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo y las entidades participadas mayoritariamente por el sector público autonómico.

En AJD, Castilla y León, a través de su Ley de medidas fiscales para 2024, ha aprobado una bonificación del 50% de la cuota para las escrituras que documenten actos de agrupación, agregación, segregación y división de parcelas en suelos industriales y terciarios.

Galicia en la Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, ha establecido una deducción del 100% de la cuota que pueda devengarse a consecuencia de la constitución o transmisión de derechos reales sobre inmuebles que sean necesarios para la implantación de instalaciones o infraestructuras para la producción de energías renovables, en régimen de autoconsumo individual, y que tengan por finalidad el suministro de energía a las empresas ubicadas dentro del ámbito de las áreas empresariales de la Comunidad, así como de estas en su conjunto.

Madrid, mediante la Ley de Presupuestos Generales para el año 2025, ha aprobado una bonificación del 100% de la cuota gradual a los documentos notariales que formalicen la adquisición de inmuebles en sustitución de los afectados por las obras del tramo del túnel de la línea 7B de Metro de Madrid, así como a los que documenten operaciones registrales de agrupación, división y segregación de fincas, declaración de obra nueva y de división horizontal vinculadas con la construcción de dichos inmuebles.

Por último, La Rioja, en su Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2025, ha rebajado el tipo de gravamen reducido del 0,5 al 0,1% en las adquisiciones de vivienda habitual.

Tributación sobre el juego

La Comunidad Valenciana ha protagonizado también aquí las disposiciones más relevantes, vinculadas nuevamente a la DANA. Entre otras medidas, y en relación con el bingo tradicional y las máquinas recreativas para los afectados por las inundaciones de octubre de 2024, se ha establecido que las personas o entidades titulares de las salas de bingo situadas en los municipios afectados que hubieran sufrido un deterioro de sus existencias de cartones de bingo que los hicieran inservibles, podrán optar por solicitar la devolución de los importes de la tasa relativa a los juegos de suerte, envite o azar y de las tasas administrativas satisfechos con ocasión de su adqui-

sición o por solicitar el canje de los cartones deteriorados por otros idénticos en número y valor facial.

También se ha aprobado una bonificación del 100 % la cuota de la tasa para las máquinas recreativas y de azar cuya explotación hubiera resultado afectada por las inundaciones de octubre de 2024 en la parte que corresponda proporcionalmente a los días del periodo impositivo en que la autorización de la explotación haya sido suspendida o cesada de manera definitiva.

Igualmente, se han suspendido los plazos de presentación e ingreso de autoliquidaciones a personas o entidades con domicilio fiscal en municipios afectados por las inundaciones y se han prorrogado hasta el 31 de enero de 2025 los plazos para la presentación e ingreso de las autoliquidaciones de los tributos sobre el juego que terminen entre el 28 de octubre y el 31 de diciembre de 2024.

Por su parte, 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, siendo el juego de cada uno de ellos independiente del realizado por otros jugadores. La cuota será la que resulte de incrementar la asignada a un solo jugador en un 10 % por cada nuevo jugador.

En la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, y con efectos desde el 22 de marzo de 2024, Castilla-La Mancha incluyó entre los supuestos de exención cualesquiera apuestas, y no solo las de naturaleza hípica, siempre que sean organizadas o celebradas por entes de derecho público.

Cantabria y La Rioja han adoptado medidas en la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar: en el primer caso, se ha incrementado (del 8 al 15%) el porcentaje de máquinas tipo B sobre el total de máquinas autorizadas que pueden estar en situación de baja temporal; en el segundo, se ha incrementado el importe de la cuota fija correspondiente a las máquinas tipo B2, tipo B3, tipo C y tipo D.

Ya para el ejercicio 2025, Castilla-La Mancha ha excluido del ámbito de aplicación de la Ley 5/2021, de 23 de julio, del régimen administrativo y fiscal del Juego en la Comunidad, con efectos desde el 16 de abril de 2025, los juegos que hayan sido declarados bien de interés cultural y se desarrollen exclusivamente durante una jornada o época del año, cumpliendo con los requisitos y empleando los elementos materiales previstos por la tradición,

Para el ejercicio 2025 también, Andalucía ha introducido modificaciones técnicas en la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar, que afectan a la cuota trimestral reducida de 200 euros aplicable a las máquinas del tipo B1 con apuesta limitada y ha establecido los requisitos para aplicar dicha cuota.

2.2.2. Tributos propios

A lo largo de 2024, la novedad más destacable en este campo de la imposición ha sido la creación de dos nuevos impuestos propios en cada una de las Comunidades de Aragón y Galicia.

Los nuevos impuestos de Aragón, establecidos mediante Ley 2/2024, de 23 de mayo, son el impuesto sobre parques eólicos y el impuesto sobre parques fotovoltaicos y gravan las afecciones medioambientales y visuales adversas sobre el medio natural, el paisaje, la flora y la fauna derivadas de los parques eólicos y de los parques fotovoltaicos situados total o parcialmente en la Comunidad. En la misma Ley se ha introducido también una modificación del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión, que había sido creado en el año 2015 y que pasa a denominarse impuesto medioambiental sobre las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

En la misma línea, Galicia ha creado mediante la Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia, el canon a las infraestructuras necesarias para la evacuación de eólica marina, cuyo hecho imponible lo constituye la generación de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y el territorio, a consecuencia de la instalación de las líneas eléctricas aéreas o soterradas de evacuación de la energía generada en los parques eólicos marinos ubicados en las costas, por la parte que se extiendan dentro del territorio de la Comunidad desde su soterramiento hasta la conexión en la subestación correspondiente.

Antes de finalizar el ejercicio, y a través de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, la misma Comunidad ha creado un nuevo impuesto sobre las estancias turísticas en Galicia.

Nuevamente, en la esfera de la imposición medioambiental, Castilla-La Mancha, en su Ley 5/2024, de 6 de septiembre, ha introducido algunas modificaciones en la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de la Comunidad, que había creado el canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua, como nuevo tributo propio de la Comunidad. Unos meses antes, y a través de la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas, se había derogado la Ley 4/2022, de 22 de abril, que había suspendido en su momento la aplicación de dicho canon, y se había previsto que el 25% de la recaudación de dicho canon se transfiriera a los Ayuntamientos para la mejora de sus infraestructuras del ciclo integral del agua.

Desde otra perspectiva, a través del Decreto-ley 17/2024, de 23 de diciembre, y esgrimiendo como motivo el de evitar que se condicionase la capacidad competitiva de sectores productivos y empresariales valencianos, la Comunidad Valenciana ha suprimido, antes de que entraran en vigor el día 1 de enero de 2025, tres nuevos impuestos creados en la legislatura anterior mediante la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica: se trata del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, del impuesto sobre la emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera provenientes de instalaciones y del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.

Por su parte, La Rioja, en su Ley de medidas fiscales y administrativas para 2025, ha procedido a la modificación del hecho imponible del impuesto sobre el impacto visual y medioambiental producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas, añadien-

do las instalaciones de energías renovables, considerando como tales los parques eólicos y solares fotovoltaicos.

Asimismo, varias Comunidades han modificado para 2024 la regulación de otros impuestos propios de carácter medioambiental (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Illes Balears, La Rioja), la del impuesto sobre estancias turísticas (Illes Balears) o la del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (La Rioja). Ya para 2025, nuevamente se ha modificado la regulación de algunos impuestos medioambientales en diversas Comunidades (Andalucía, Cantabria, Cataluña, Extremadura Galicia).

En lo que a las tasas se refiere, y con independencia de las disposiciones de creación, modificación o supresión incluidas en leyes de presupuestos o de medidas fiscales, Extremadura ha recurrido al Decreto-ley 1/2024, de 28 de mayo, para la bonificación del 100% de algunas tasas y algunos precios públicos, modificando la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 2024, aprobada en el mes de febrero.

2.2.3. Canarias

Además de las modificaciones en materia de tributos cedidos que ya han sido objeto de comentario anteriormente, hay que destacar la aprobación durante 2024 de algunas disposiciones específicas del régimen económico y fiscal de Canarias.

En primer lugar, hay que hacer referencia al Decreto-ley 4/2024, de 1 de abril, por el que se prorroga hasta el 30 de septiembre de 2024 la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del Covid-19, y al posterior Decreto-ley 8/2024, de 30 de septiembre, por el que se vuelve a prorrogar la aplicación del tipo cero de dicho impuesto hasta el 31 de diciembre de 2024.

A finales de año, mediante la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos, se han introducido algunas modificaciones de índole técnica en relación con el IGIC y una tributación excepcional durante 2025 del 0% en el IGIC de la importación y entrega de determinados bienes destinados a la actividad ganadera, mientras que en el Impuesto especial sobre combustibles derivados del Petróleo se sustituye el método de estimación indirecta en la determinación de la cuantía a devolver a agricultores y transportistas por el de estimación directa en función del consumo real de combustible del contribuyente.

2.2.4. Tributación foral

Como viene siendo habitual, Navarra ha cerrado el año con la aprobación de diversas leyes tributarias que modifican diversos impuestos, ya sea con carácter puntual (Ley Foral 16/2024, de 30 de octubre, que modifica el Decreto Foral legislativo 4/2008, de 2 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre IRPF), ya sea con carácter general y afectación a una multiplicidad de impuestos (Ley Foral 20/2024, de 26 de diciembre).

La Ley Foral 16/2024, de 30 de octubre, se aprobó, en efecto, para dar una solución a las reclamaciones de los mutualistas navarros, tras la STS de 28 de febrero de 2023. Para ello, se ha establecido que, a partir del 1 de enero de 2024, las prestaciones por jubilación e invalidez de la Seguridad Social que deriven de aportaciones realizadas a mutualidades de previsión social con anterioridad a 1 de enero de 1999 que hayan sido objeto de minoración al menos en parte en la base imponible, deberán integrarse en la base imponible del impuesto en concepto de rendimientos del trabajo. Asimismo, la Ley incluye una deducción extraordinaria, aplicable también en el periodo impositivo de 2024, para aquellos sujetos pasivos que percibieron, en los periodos impositivos 2020-2023, prestaciones de jubilación o de invalidez de la Seguridad Social derivadas de aportaciones a contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social realizadas antes del 1 de enero de 1979, que no hubieran sido fiscalmente deducibles.

Por su parte, la citada Ley Foral 20/2024, de 26 de diciembre, modifica, en efecto, los siguientes impuestos: el Texto Refundido de la Ley Foral del IRPF, la Ley Foral del Impuesto sobre el Patrimonio, la Ley Foral del Impuesto sobre Sociedades, los Textos Refundidos de las disposiciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y de las disposiciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley Foral General Tributaria, 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, la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos, la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, y la Ley Foral de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra.

Entre las principales modificaciones destacan las que afectan al IRPF, con una atención especial al sector primario, donde se prevé la exención total (antes era del 50%) de las ayudas financiadas por el FEAGA percibidas por quienes en la fecha de devengo del impuesto sean agricultores a título principal o titulares de explotaciones agrarias prioritarias, manteniéndose el límite de 20.000 euros de exención, aplicable de forma conjunta con las ayudas FEADER. También en el IRPF, destacan la previsión de deducciones por inversiones en movilidad eléctrica (turismos y furgonetas o camiones ligeros) y, muy especialmente, el establecimiento de nuevos incentivos para el arrendamiento de inmuebles con destino a vivienda permanente situada en zonas de mercado residencial tensionado, que pueden llegar hasta el 90% de reducción del rendimiento neto.

En el Impuesto sobre el Patrimonio, se prorroga nuevamente por otro año la escala del impuesto vigente en 2022, 2023 y 2024, mientras que en el Impuesto sobre Sociedades se reduce, del 19 al 5%, el porcentaje de retención a cuenta del IRPF o a cuenta del Impuesto sobre Sociedades aplicable sobre las rentas procedentes del arrendamiento o subarrendamiento de bienes inmuebles rústicos. Asimismo, se introducen en el Impuesto sobre Sociedades mejoras en la deducción por inversiones en películas cinematográficas y otras obras audiovisuales. Igualmente, hay que dejar constancia de la nueva regulación del régimen de los aplazamientos y fraccionamientos en la Ley Foral General Tributaria.

Por último, hay que consignar la aprobación de dos Decretos Forales legislativos de armonización tributaria: el Decreto Foral Legislativo 1/2024, de 14 de febrero, por el que se prorrogan determinadas medidas en relación con el IVA y el Impuesto sobre el Valor de la Producción de la Energía Eléctrica, y se modifica el Reglamento sobre el IVA; y el Decreto Foral Legislativo 2/2024, de 24 de julio, por el que se prorrogan determinadas medidas en relación con el IVA.

2.3. Jurisprudencia en materia presupuestaria y financiera

Los pronunciamientos del TC en el año 2024. sobre normas presupuestarias y financieras que afectan a las CCAA han sido escasos y no especialmente significativos.

La STC 46/2024, de 12 de marzo, resolvió una cuestión prejudicial de validez sobre normas forales fiscales, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de San Sebastián, en relación con diversos preceptos de la Norma Foral del territorio histórico de Guipúzcoa 16/1989, de 5 de julio, del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. La sentencia declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos de la Norma Foral impugnados, en base a la doctrina ya asentada en la STC 182/2021, de 26 de octubre, que resolvió una duda de constitucionalidad sustancialmente idéntica respecto de determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, llegando a la conclusión de que el mantenimiento de un sistema objetivo y obligatorio de determinación de base imponible, ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (art. 31.1 CE), si bien, por exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la sentencia dictada aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme.

Sobre la naturaleza de la ley de presupuestos, hay que anotar la STC 67/2024, de 23 de abril, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario del PP en el Congreso de los Diputados contra la Disposición Final primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. Dicha Disposición final dio nueva redacción al apartado séptimo de la Disposición Adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, para prever que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la normativa reguladora de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional prevista en dicha ley, se aplicará de conformidad con la Disposición Adicional primera y el 149.1.18.ª de la Constitución y con el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, teniendo en cuenta que todas las facultades previstas en la ley respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las

mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

El TC, después de recordar su ya abundante y consolidada doctrina sobre esta materia, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición recurrida por tratarse de una norma en materia de función pública, que no guarda conexión con el régimen retributivo de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional ni tiene incidencia económica directa con los ingresos o los gastos y no concurrir, por tanto, la indispensable relación directa o inmediata de la disposición impugnada con los gastos e ingresos que integran el presupuesto, sin que quepa entender tampoco que esté justificada la inclusión de esa disposición en la ley de presupuestos por suponer un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

La posterior STC 73/2024, de 7 de mayo, que resolvía otro recurso sobre la misma disposición, esta vez interpuesto por el grupo parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados, declaró extinguido el recurso, por pérdida sobrevenida de objeto.

En todo caso, hay que indicar también que, con anterioridad a las dos sentencias del TC comentadas, 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 (art. 128, apartado séptimo) había vuelto a modificar nuevamente el apartado siete de la Disposición Adicional segunda de Ley 7/1985, de 2 de abril, con una regulación igual a la de Ley 22/2021, de 28 de diciembre, impugnada.

3. Otras leyes y disposiciones con incidencia presupuestaria o relevancia económica

3.1. Disposiciones vinculadas a los presupuestos o a su ejecución

En el capítulo de las disposiciones de modificación puntual de las leyes de presupuestos vigentes en el ejercicio de 2024, hay que situar las que afectan a la esfera retributiva. Así, la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto-ley 8/2024, de 2 de agosto, modificó la Ley de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, para acordar la subida salarial del 2% a los funcionarios, mientras que el País Vasco, a través de la Ley 5/2024, de 21 de noviembre, ha modificado la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2024, para permitir las alteraciones de las retribuciones del personal de los centros concertados de enseñanza que superen las cuantías fijadas para los componentes de gastos de personal de los módulos económicos, cuando tengan por objeto la equiparación gradual de la remuneración del personal de los centros privados concertados con la del personal de la red de centros públicos.

En la misma línea de modificación de los presupuestos, se sitúan las diferentes disposiciones adoptadas por algunas Comunidades para aprobar créditos extraordinarios o suplementos de crédito con finalidades diversas. Así, Cataluña ha aprobado, mediante Decreto-ley (Decretos-leyes 2, 3 y 8, de 26 de marzo, de 9 de abril y de 30 de julio, respectivamente) diversos suplementos de crédito y un crédito extraordinario a los presupuestos en este caso, a los presupuestos prorrogados para el ejercicio, para afrontar gastos con distintos objetivos (paliar los efectos de la sequía y la emergencia climática o aprobar el incremento retributivo del personal) o atender necesidades en diversos sectores (educación o salud).

La Comunidad Valenciana ha recurrido también al Decreto-ley (Decreto-ley 16/2024, de 17 de diciembre) para aprobar un crédito extraordinario destinado a financiar diversas actuaciones para hacer frente a la DANA.

Navarra, por su parte, ha aprobado tres créditos extraordinarios en varios Departamentos del Gobierno de Navarra en el Presupuesto de 2024, en este caso mediante sendas Leyes forales. Se trata de la Ley Foral 3/2024, de 25 de abril; de la Ley Foral 7/2024, de 6 de junio, y de la Ley Foral 14/2024, de 1 de octubre.

Por último, también Castilla-La Mancha ha aprobado una Ley de concesión de crédito extraordinario (Ley 3/2024, de 5 de julio), para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 28 de mayo de 2023.

Por lo demás, Navarra, mediante la Ley Foral 1/2024, de 7 de febrero, aprobó las Cuentas Generales de Navarra del año 2022, y ha aprobado después dos leyes forales de autorización a Sociedad de Desarrollo de Navarra, SL (SODENA) para conceder préstamos o financiación a diversas empresas en crisis: Ley Foral 4/2024, de 2 de mayo, para Sunsundegui, SA, y Ley Foral 6/2024, de 27 de mayo, para Dynamobel, SA.

3.2. Disposiciones de urgencia para hacer frente a situaciones de crisis

A lo largo del ejercicio, las CCAA 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.

Destaca en este ámbito, la producción normativa de la Comunidad Valenciana en los dos últimos meses del año con hasta 7 Decretos-leyes vinculados a la DANA (Decretos 11, 12, 13, 14, 16, 19 y 20). En ellos se adoptan medidas administrativas, económicas, presupuestarias y fiscales de apoyo a las personas afectadas; medidas de gestión, organización y movilidad del personal empleado público; medidas extraordinarias en materia de personal sanitario, y medidas urbanísticas y de reposición de infraestructuras del transporte y la distribución.

Como respuesta también a diferentes episodios de emergencia climática, otras Comunidades han aprobado diversas normas. Así, Aragón, mediante el Decreto-ley 1/2024 de 25 de septiembre, ha regulado la concesión de subvenciones directas a los agricultores y ganaderos de determinadas zonas de Aragón afectados gravemente por la sequía durante la campaña 2024, y mediante el Decreto-ley 2/2024, de 6 de noviembre, ha adoptado medidas urgentes para la reparación de los daños causados y las

pérdidas producidas en Aragón como consecuencia de las lluvias torrenciales acaecidas entre agosto y noviembre de 2024. Cataluña, por su parte, a través del Decreto-ley 4/2024, de 16 de abril, ha abordado medidas urgentes para paliar los efectos de la sequía en el distrito de cuenca fluvial de Cataluña, y mediante el Decreto-ley 5/2024, de 24 de abril, ha establecido medidas de apoyo al sector agrario afectado gravemente por la situación de sequía.

En la misma línea, Canarias, nuevamente ha aprobado diversas disposiciones en relación con la isla de La Palma. En primer lugar, los Decretos-leyes 2/2024 y 3/2024, ambos de 11 de marzo, con la inclusión de medidas en materia de vivienda protegida y en materia agraria, respectivamente, para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica en los últimos meses de 2022, que fueron objeto de convalidación para su posterior tramitación como proyectos de ley.

Posteriormente, ha aprobado la Ley 2/2024, de 29 de mayo, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, tramitada tras la convalidación parlamentaria del Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, y, unos meses después, la Ley 3/2024, de 23 de julio, de medidas en materia agraria para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, tramitada igualmente tras la convalidación parlamentaria de un Decreto-ley previo, en este caso, el Decreto-ley 3/2024, de 11 de marzo, antes citado.

3.3. Otras disposiciones

Un capítulo de especial interés es el de las normas aprobadas por diversas Comunidades en materia de promoción económica. La primera ley aprobada por la Comunidad de Madrid en 2024 es precisamente la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad, cuyo objeto es establecer los principios y la regulación necesaria para la efectiva implantación del modelo de economía circular en un territorio con una superficie de 8.000 kilómetros cuadrados y con una población de cerca de siete millones de habitantes. En este sentido la Ley regula la organización administrativa y las competencias y funciones de la Comunidad; enuncia las medidas tractoras para la economía circular; establece las cadenas de valor prioritarias (cadenas de valor forestal, agroalimentaria y restauración; construcción, edificación e infraestructuras; equipamiento electrónico y eléctrico y pilas; envase y embalaje; textil; transporte y movilidad, y agua) e incluye la regulación de los residuos y su circularidad y la inspección y el régimen sancionador y de responsabilidad aplicables.

Navarra, por su parte, ha aprobado la Ley Foral 18/2024, 13 de diciembre, de Áreas de Promoción Económica de la Comunidad, con la finalidad de posibilitar la creación de dichas Áreas, que constituyen la adaptación del instrumento de colaboración público-privada conocido internacionalmente como *"Business Improvement District"* (BID). Las Áreas son entidades privadas sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, que se gestionan autónomamente y con un sistema de financiación basado en las aportaciones obligatorias de los titulares de actividades económicas y también de quienes ostenten la propiedad de bienes inmuebles desocupados aptos para alojar actividades económicas.

Por último, también en este ámbito, Asturias ha aprobado la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés Estratégico, para favorecer la consolidación, el crecimiento y la transformación del tejido industrial y económico autonómico. A tales efectos, la Ley crea la figura del Proyecto de Interés Estratégico (PIER), que se beneficia de una tramitación urgente y preferente con la que pueda resolverse de manera unificada y en el menor plazo posible la autorización para su ejecución y desarrollo.

Diversas han sido también las normas que han regulado ayudas y subvenciones. Así el Decreto-ley 1/2024, de 8 de enero, del Gobierno andaluz, que modifica diversos Decretos por los que se establece el marco regulador las ayudas a empresas, o el Decreto-ley 1/2024, de 28 de mayo, del Gobierno extremeño, de ayudas extraordinarias al sector del viñedo de secano y a las Agrupaciones Técnicas de Sanidad Vegetal por asesoramiento técnico en materia de sanidad vegetal, que incluye la concesión directa de subvenciones tanto a las personas titulares de explotaciones vitícolas de Extremadura del sector del viñedo de secano, como a las citadas Agrupaciones por asesoramiento técnico prestado en el año 2023.

También en materia de subvenciones, la Ley de medidas fiscales y administrativas de Cantabria para 2025 ha introducido una reforma puntual de la Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones de Cantabria, referida al plazo máximo para resolver, notificar y publicar la concesión de ayudas financiadas por el FEAGA y FEADER incluidas en la solicitud única, que se sitúa en el día 30 de junio del año siguiente al de la solicitud de la ayuda.

Por otra parte, y siguiendo la tendencia de los últimos años, la vivienda ha ocupado nuevamente la atención de diversas CCAA con disposiciones de diferente alcance. Así, la vivienda protegida ha sido objeto de regulación en Comunidades como Madrid y Canarias.

En Madrid, la Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, ha incorporado determinadas modificaciones de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad, regulando el régimen especial de cambio de uso a residencial en los suelos calificados con uso terciario oficinas para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en alquiler.

Canarias, por su parte, ha aprobado la Ley 4/2024, de 26 de julio, de medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja, que se tramitó después de la promulgación y convalidación parlamentaria del Decreto-ley 2/2024, de 11 de marzo, citado anteriormente. Hay que tener en cuenta aquí que la misma Comunidad había aprobado en el primer trimestre del año el Decreto-Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, con el objetivo de aumentar la oferta de suelo y de edificaciones con destino a vivienda en las Islas, así como adecuar la regulación de las viviendas protegidas para agilizar su construcción.

Illes Balears, por su parte, ha aprobado la Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda, que deriva del Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, y cuyo objetivo es también aumentar la oferta de vivienda a precio asequible en las Illes Balears. Para ello, la norma crea la figura de la vivienda de precio limitado, de carácter permanente, con una limitación de su precio máximo de compraventa y de alquiler.

La Comunidad Valenciana, por otro lado, ha modificado la regulación de las viviendas turísticas mediante el Decreto-Ley 9/2024, de 2 de agosto, entre cuyos objetivos, figura el de redefinir qué se considera vivienda de uso turístico y deslindar el uso turístico del de temporada y el residencial y excluyendo del régimen el arrendamiento por habitaciones. En la justificación de la norma se hace constar el aumento exponencial del número de viviendas de uso turístico que, según el Registro de Turismo de la Comunidad Valenciana, superaba la cifra de 100.000 en julio de 2024, lo que ha supuesto un incremento del 160,40 % en el periodo 2015-2023.

Navarra también ha actuado en este ámbito, mediante la aprobación de la Ley Foral 17/2024, de 8 de noviembre, que ha modificado de manera puntual el art. 97 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda, con la finalidad de actualizar la normativa foral a la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en lo relativo al procedimiento para la declaración de Zonas de Mercado Residencial Tensionado.

Por último, el año 2024 ha sido un ejercicio en el que algunas Comunidades han adoptado diversas normas encaminadas a la introducción de nuevas medidas de simplificación y mejora de la gestión pública, con afectación a amplios sectores de la actividad administrativa y económica de las respectivas Administraciones Públicas. A mitad del ejercicio, La Rioja aprobó ya su Ley 4/2024, de 1 de julio, de medidas administrativas y presupuestarias urgentes para la mejora de la prestación de los servicios públicos, que incluía la modificación de algunas leyes sectoriales de la Comunidad en materia de vivienda, economía social, ciencia, tecnología e innovación, cooperación al desarrollo, educación, función pública, igualdad, universidades y juegos y apuestas.

A finales de año, han sido Illes Balears, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid las que han aprobado sendas leyes al respecto. En Illes Balears, la Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las Administraciones Públicas de las Illes Balears, que deriva del Decreto-ley 3/2024, de 24 de mayo, incluye una amplia modificación de disposiciones con rango de ley de la Comunidad, tanto de carácter general como sectorial, a partir de tres ejes de simplificación (procedimental, normativa y documental) y prevé diversas medidas para impulsar la digitalización de las Administraciones Públicas insulares. La motivación global de la norma parte de la necesidad de hacer frente al exceso de intervencionismo público, que se traduciría en un aumento injustificado de cargas administrativas para las empresas y la ciudadanía y de dilaciones indebidas en el procedimiento, pero no hay que perder de vista que un discurso similar, con un marcado sesgo político, se había utilizado también por la misma Comunidad para

aprobar en el primer semestre del año la Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las actividades de los cargos públicos de las Illes Balears, que supuso la supresión de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la Comunidad, creada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre, y que se justificó entonces por el legislador por razones de simplificación y agilización en el funcionamiento de la Administración y para evitar duplicidades respecto de otras instituciones como la Fiscalía o la Sindicatura de Cuentas.

La Comunidad Valenciana, por su parte, ha aprobado la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, que es el resultado también de la tramitación del Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio como proyecto de ley por el trámite de urgencia tras su convalidación. Paradójicamente, la pretendida simplificación se articula mediante una extensa y aparatosa ley de aplicación a la Administración de la Generalitat y su sector público y a los entes que integran la Administración local que, junto a una regulación general de la simplificación administrativa, incluye medidas específicas en diversos ámbitos de la actuación administrativa: administración local; transparencia, participación y convenios de colaboración; patrimonio cultural y deporte; servicios sociales e igualdad; hacienda, economía, administración pública y administración electrónica; interior; sanidad; educación y empleo; agricultura, ganadería y pesca; medio ambiente, infraestructuras y territorio, y energía, comercio y turismo.

Mucho más breve es la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid. Hay que tener en cuenta aquí que, apenas un año antes, la Comunidad había aprobado ya la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de sus instituciones y organismos, que fue objeto de comentario en el *Informe* correspondiente a 2023. La Ley aprobada en 2024 aprueba modificaciones diversas de la normativa local (con la ampliación del ámbito de actuación del Programa de Inversión Regional, como mecanismo de cooperación económica entre la Comunidad de Madrid y las entidades locales) y autonómica (en materia de función pública, patrimonio, administración digital, etc.).

4. Últimos datos

Las Administraciones Públicas, en su conjunto, han cerrado el ejercicio 2024 con un *déficit público* de 44.597 millones de euros, lo que supone el 2,8% del PIB y una disminución de siete décimas respecto del 3,5% del PIB del año 2023. La cifra de 2024 se sitúa además dos décimas por debajo del objetivo del 3% fijado para el ejercicio y comunicado a la Comisión Europea y del umbral de déficit excesivo, igualmente del 3%, de las reglas fiscales de la Unión Europea.

Por subsectores, la Administración Central cerró con un déficit de 41.106 millones (2,58% del PIB), las CCAA se han situado, en su conjunto, en 1.638 millones (0,1% del PIB) y, dentro de ellas, 11 registran superávit y 6 déficit. Por último, las

Entidades locales cerraron con un superávit de 6.642 millones (0,42% del PIB).[1] Los Fondos de la Seguridad Social, por su parte, presentan un déficit de 8.495 millones (0,53% del PIB).

La *deuda de las Administraciones Públicas*, según el Protocolo de Déficit Excesivo, ha alcanzado en valor absoluto un saldo de 1,621 billones de euros, con un aumento interanual del 2,9%. En relación al PIB, la deuda se situó en el 101,8%, lo que supone 3,3 puntos porcentuales menos que en 2023.

Por subsectores, el saldo de la deuda de la Administración Central del Estado se elevó a 1,489 billones de euros (un 93,6% del PIB), con un incremento del 3,7%. Por su parte, el saldo de deuda de las Administraciones de la Seguridad Social se situó en 126.000 millones (un 7,9% del PIB), lo que supone un 8,6% más que un año antes.

Respecto a las Administraciones territoriales, la deuda de las CCAA ascendió a los 336.000 millones de euros (un 21,1% del PIB), con un incremento interanual del 3,3%%, mientras que la deuda de las Corporaciones Locales se situó en 23.000 millones de euros (un 1,4% del PIB), lo que supone un 2% menos que el año anterior.[2]

Un año más, la Comunidad más endeudada en términos absolutos sigue siendo Cataluña (con 89.035 millones de euros), seguida de la Comunidad Valenciana (con 60.332 millones de euros) y de las Comunidades de Andalucía (con 40.529 millones de euros) y Madrid (con 37.260 millones de euros).

En porcentaje de PIB, la Comunidad Valenciana (con un 40,7%) es la más endeudada, seguida de Murcia (con un 31,5%), Cataluña (con un 29,7%) y Castilla-La Mancha (con un 29,1%), mientras que las Comunidades menos endeudadas en relación con su PIB son Navarra (10,3%), Canarias (11,4%) y País Vasco (11,6%).

En el ámbito local, Madrid se sitúa con una deuda de 1.943 millones de euros, Barcelona con 1.390 millones y Zaragoza con 568 millones.

Por último, es obligado cerrar este capítulo con dos breves apuntes adicionales. En primer lugar, hay que destacar el elevado número de Comunidades que no habían aprobado sus presupuestos para 2025 antes del 31 de diciembre de 2024, lo que constituye, sin duda, una anomalía desde la perspectiva del deseable funcionamiento normal del Estado autonómico. Concretamente, son siete CCAA (Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears y Murcia) las que no los habían aprobado y, dentro de ellas, solamente los Gobiernos extremeño y balear habían presentado antes de final de año sus proyectos de ley de presupuestos a la Asamblea respectiva, aunque hubieron de retirarlos después por falta de apoyo parlamentario. Sobre este extremo, hay que tener en cuenta que, salvo en el caso de Cataluña e Illes Balears, los Estatutos de Autonomía de las otras cinco Comunidades

1. Ministerio de Hacienda, *Ejecución presupuestaria de las Administraciones Públicas en 2024*, 27 de marzo de 2025. Las Comunidades con déficit son Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco.

2. Banco de España. 31 de marzo de 2025.

establecen también la obligatoriedad de presentación del proyecto por el Gobierno a la Asamblea Legislativa correspondiente dentro del último trimestre del año anterior al comienzo del siguiente ejercicio.

En segundo lugar, hay que volver a insistir, un año más, en la ausencia de avances en la revisión del sistema de financiación autonómica. En este sentido, y aunque en el único pleno del año del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, celebrado el 14 de julio de 2024, se volvió a poner sobre la mesa la necesidad de la reforma, y a pesar de que, poco más tarde, el planteamiento de una posible financiación singular para Cataluña, tras los pactos alcanzados para la formación del nuevo Gobierno catalán, han avivado nuevamente el debate sobre la revisión global del sistema para el conjunto de Comunidades y sobre el encaje constitucional de dicha financiación singular, el ejercicio se ha vuelto a cerrar sin resultados visibles.

LOS CUATRO PROCESOS ELECTORALES DE 2024 EN ESPAÑA

Carmen Ortega Villodres
Universidad de Granada

En el año 2024 y en apenas seis meses, se celebraron cuatro procesos electorales en España, tres de ellos de ámbito autonómico –en Galicia, País Vasco y Cataluña– y las elecciones al Parlamento Europeo en el conjunto del territorio nacional. En el mapa autonómico español, Galicia, País Vasco y Cataluña se caracterizan por la presencia de fuertes partidos de ámbito no estatal y que no corresponden al modelo "general" de competición partidista, dando lugar a lo que se ha denominado las "Españas electorales". Se trata además de tres de las cuatro comunidades con un calendario electoral propio desde los inicios del gobierno autonómico. En las tres CCAA, las elecciones se convocaron de forma anticipada, antes de que el parlamento autonómico agotara su mandato. Las elecciones gallegas de 18 de febrero inauguraron el año electoral. En esta ocasión, y a diferencia de lo acontecido en anteriores ocasiones, el presidente del Gobierno Vasco decidió no sumarse a la convocatoria gallega –desde 2009 las elecciones vascas y gallegas se han celebrado simultáneamente–, convocando elecciones para el 21 de abril de 2024. En Cataluña las elecciones se convocaron de forma anticipada para el 12 de mayo de 2024, después de que el Parlament rechazara el proyecto de Ley de Presupuestos para 2024. Las elecciones europeas de 9 de junio cerraron el año electoral en España, en un contexto político marcado por la creciente polarización entre bloques ideológicos y de acusada crispación política entre las principales fuerzas políticas a nivel nacional, tras la celebración de las elecciones generales de julio 2023. En este sentido es de destacar que, en las elecciones generales de 2023, el PP logró ser el partido más votado, pero por primera vez en la democracia española no fue investido como presidente del Gobierno el líder del partido mayoritario, formándose un gobierno de coalición en minoría entre PSOE y Sumar al frente del ejecutivo de la Nación. Los acuerdos alcanzados entre el PSOE con las fuerzas nacionalistas para apoyar a finales de 2023 la investidura del presidente del Gobierno –entre estos, la ley de amnistía– y para apoyar la investidura del presidente de la Generalitat en agosto de 2024 –con la reforma del sistema de financiación catalán–, han contribuido a polarizar aún más una legislatura marcada desde sus inicios por la crispación política, al acusar los principales partidos de la oposición al Gobierno de la Nación de ceder a las demandas de los partidos independentistas. De esta forma, aunque los procesos autonómicos y europeos de 2024 están acotados a un ámbito muy concreto y específico, los resultados de estos procesos fueron interpretados en gran medida en clave nacional, poniendo a prueba el liderazgo de los dirigentes políticos y de sus respectivos partidos, así como la estabilidad y gobernabilidad políticas a nivel nacional.

1. Las elecciones autonómicas de 2024 en Galicia, País Vasco y Cataluña

Por lo que se refiere a la afluencia a las urnas, las jornadas autonómicas de 2024 arrojaron una participación electoral del 56,3% en Galicia, del 60,02% en el País Vasco y del 55,31% en Cataluña. Estas cifras de participación deben interpretarse en el contexto de las tres Comunidades que, en términos medios, registran los menores niveles de movilización electoral en las elecciones autonómicas. En clave de la evolución electoral en este tipo de elecciones, en las tres CCAA se produjo un aumento de la participación electoral en 2024 en relación a las últimas consultas autonómicas celebradas en cada Comunidad (véase Tabla 1). En este sentido, se ha de tomar en consideración que las consultas autonómicas precedentes de 2020-2021 se celebraron en un contexto marcado por la pandemia del Coronavirus, lo que afectó negativamente, entre otros factores, a la participación electoral, especialmente en Cataluña y en menor medida en País Vasco y Galicia. En todo caso, las cifras de participación registradas en las consultas autonómicas de 2024 se situaron por debajo de la media de participación en este tipo de convocatorias en las tres Comunidades, especialmente en Cataluña.

Tabla 1. Participación electoral en las elecciones autonómicas en Cataluña, Galicia y País Vasco, 1980-2024 (%)

País Vasco		Galicia		Cataluña	
9/03/1980	59,76	20/10/1981	46,30	20/03/1980	61,44
26/02/1984	68,49	24/11/1985	57,40	29/04/1984	64,33
30/11/1986	69,62			29/05/1988	59,41
28/10/1990	60,94	17/12/1989	59,51	15/03/1992	54,98
23/10/1994	59,69	17/10/1993	64,19	19/11/1995	63,99
25/10/1998	69,99	19/10/1997	62,51	17/10/1999	59,90
13 /05/2001	78,97	21/10/2001	60,17	16/11/2003	63,38
17/04/2005	68,00	19/06/2005	64,20	1/11/2006	56,78
1/03/2009*	64,68	1/03/2009*	64,43	28/11/2010	59,95
21/10/2012*	63,96	21/10/2012*	54,91	25/11/2012	69,57
25/09/2016*	60,02	25/09/2016*	53,63	27/09/2015	74,95
				21/12/2017	79,09
12/07/2020*	50,78	12/07/2020*	48,97	14/02/2021	51,29
21/04/2024	60,02	18/02/2024	56, 27	12/05/2024	55,31
Media	**64,22**	**Media**	**57,71**	**Media**	**62,46**

* Indica que las elecciones se celebraron simultáneamente en las dos Comunidades.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Gobierno Vasco, de la Xunta Electoral de Galicia y de la Generalitat de Cataluña.

https://www.euskadi.eus/elecciones/

https://www.es.parlamentodegalicia.es/XuntaElectoral

https://resultados2024.xunta.gal/gl/resultados/0/0/30

https://eleccions.gencat.cat/es/resultats-i-eleccions-anteriors/resultats-electorals/#/

2. La orientación partidista del voto

Los resultados de las elecciones de 2024 arrojaron un parlamento en Galicia más fragmentado en las que cuatro formaciones políticas –PP, BNG, PSdeG-PSOE y Democracia Ourense (DO)– consiguieron representación. Estas elecciones volvieron a otorgar un apoyo mayoritario al PP. Este ha sido por otro lado el partido más votado en Galicia desde el año 1981. Además, con el 47,80% de los votos obtenidos, el nuevo líder del partido –Alfonso Rueda– consiguió revalidar para el partido su quinta mayoría absoluta al obtener 40 escaños –dos menos que en 2020– de los 75 que componen el Parlamento gallego. En clave nacional, los resultados de estas elecciones contribuyeron a reforzar la posición del PP como alternativa viable al PSOE y la de su líder, Alberto Núñez Feijó. Otro de los resultados más destacables de estas elecciones fue el ascenso electoral del BNG, que con el 31,62% de los votos y 25 escaños se consolida como la segunda fuerza política en el Parlamento gallego. Por su parte, el PSOE con un descenso de su apoyo electoral de 5,36 puntos porcentuales se mantuvo como la tercera fuerza política en la región, obteniendo 9 diputados en el Parlamento autonómico. Democracia Ourense irrumpe en el Parlamento con un diputado. Finalmente, es de destacar que Sumar y Podemos concurrieron por separado, no consiguiendo representación en la cámara autonómica. Del mismo modo, Vox con el 2,29% de los sufragios, quedó excluido también del Parlamento.

Tabla 2. Resultados de las elecciones al Parlamento de Galicia, 2024-2016: número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2024			2020			2016		
	Votos	Votos (%)	Escaños (75)	Votos	Votos (%)	Escaños (75)	Votos	Votos (%)	Escaños (75)
PP	711.713	47,80	40	627.762	48,39	42	682.150	48,03	41
BNG	470.692	31,62	25	311.340	24,00	19	119.446	8,41	6
PSdeG-PSOE	211.361	14,20	9	253.750	19,56	14	256.381	18,05	14
DO	15.442	1,04	1	–	–	–	–	–	–
Vox	34.045	2,29	–	26.797	2,07	–	–	–	–
Sumar Galicia	29.009	1,95	–	–	–	–	–	–	–
Podemos Galicia*	4.420	0,30	–	51.630	3,98	–	273.523	19,26	14
Otros	12.123	0,81	–	37.902	2,92	–	88.881	6,26	–
Votos a candidaturas	1.488.805			1.297.175			1.420.381		
Votos en blanco	13.052			11.774			14.037		
Votos nulos	14.187			12.006			14.544		
Votantes	**1.515.944 (56,23%)**			**1.320.955 (48,97%)**			**1.448.962 (53,63%)**		
Electores	2.693.816			2.697.490			2.701.932		

Notas: los porcentajes de voto a los principales partidos están calculados sobre el total de votos a candidaturas.

* En las elecciones autonómicas de 2016, Podemos, Ezquerda Unida y Anova se integraron en la coalición en Marea. Las tres formaciones abandonaron en 2019 la formación, creándose dos grupos en el Parlamento gallego y presentándose en coalición por separado en las consultas de 2020.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Xunta de Galicia.
https://www.es.parlamentodegalicia.es/XuntaElectoral
https://resultados2024.xunta.gal/gl/inicio (consultado el 7 de enero de 2025).

En el País Vasco, el PNV consiguió mantenerse como el primer partido más votado, a pesar de su descenso electoral, obteniendo el 35,17% de los sufragios y 27 escaños de los 75 que componen el parlamento vasco. Por su parte, EH Bildu logró sus mejores resultados electorales en las elecciones autonómicas desde su fundación en 2012, consiguiendo 27 escaños igual número que el PNV, con el 32,77% de los sufragios. El PSE-PSOE logró mejorar sus resultados, tanto en porcentaje de votos como en escaños, obteniendo dos escaños más que en 2020. En este sentido, es de destacar que ambas formaciones, especialmente EH-Bildu, se vieron beneficiadas por la debacle electoral y división entre Sumar y Podemos, de tal forma que Sumar solamente consiguió un único escaño, mientras que Podemos no consiguió representación en el Parlamento Vasco. Por su parte, el PP logró mejorar sus resultados, tanto en porcentaje de votos como en escaños, mientras que Vox conservó el escaño obtenido en 2020 por la circunscripción de Alava. Los resultados electorales de 2024 en

el País Vasco abrían así la posibilidad de reeditar el pacto de gobierno de coalición entre el EAJ-PNV y PSE- PSOE, con el apoyo de la mayoría absoluta de los miembros del parlamento vasco, al igual que había acontecido en 2020.

Tabla 3. Resultados de las elecciones al Parlamento vasco, 2016-2024: número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2024			2020			2016		
	Votos	**Votos (%)**	**Escaños (75)**	**Votos**	**Votos (%)**	**Escaños (75)**	**Votos**	**Votos (%)**	**Escaños (75)**
EAJ-PNV	372.456	**35,17**	27	349.960	**39,07**	31	398.168	**37,60**	28
EH BILDU	343.609	**32,77**	27	249.580	**27,86**	21	225.172	**21,26**	18
PSEEE/PSOE	150.572	**14,23**	12	122.248	**13,65**	10	126.420	**11,94**	9
PP*	98.144	**9,27**	7	60.650	**6,77**	6	107.771	**10,18**	9
Sumar	35.402	**3,34**	1	–	**–**	–	–	**–**	–
Vox	21.696	**2,05**	1	17.569	**1,96**	1	–	**–**	–
Podemos-AD-AV**	23.888	**2,26**	–	72.113	**8,05**	6	157.334	**14,86**	157.334
Otros	13.307	**0,89**	–	23.682	**2,64**	–	44.139	**4,01**	–
Votos a candidaturas	1.059.074			895.802			1.059.004		
Votos en blanco	10.523			8.540			6.681		
Votos nulos	7.859			6747			4.672		
Votantes	**1.077.456 (60,02%)**			**911.089(50,78%)**			**1.070.357(60,02%)**		
Electores	1.795.213			1.794.316			1.783.419		

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos a candidaturas.
* En las elecciones vascas de 2020, PP y Cs se presentaron en coalición y en las de 2016 por separado.
** En las elecciones de 2016, Podemos e IU se presentaron conjuntamente con Equo.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del gobierno vasco.
https://www.euskadi.eus/ab12aAREWar/resultado/maint (consultado el 7 de enero de 2025).

Los comicios autonómicos de 2024 en Cataluña configuraron de nuevo un parlamento altamente fragmentado, en los que ocho formaciones políticas consiguieron representación, tras la entrada de Aliança Catalana (AC) –formación de extrema derecha independentista– en la cámara autonómica. Tres fueron, en líneas generales, los principales resultados de estas elecciones a nivel agregado y para el conjunto catalán, que abrían el inicio de una nueva etapa política, tras 13 años de gobierno de partidos separatistas. En primer lugar, el ascenso electoral del PSC que volvió a ser el partido más votado en Cataluña. Bajo el liderazgo del ex ministro de Sanidad, Salvador Illa, el PSC obtuvo el 28,28% de los votos y 42 de los 135 escaños del Parlament, nueve

más que en 2021. A diferencia de lo sucedido en 2021, la victoria socialista en 2024 daba al partido posibilidades de formar gobierno, con el debilitamiento electoral y parlamentario de los partidos independentistas. Así, como segunda consideración de importancia, los partidos independistas perdieron la mayoría absoluta de los escaños en la cámara autonómica y, con ello, la decisión sobre la elección del presidente de la Generalitat. Así, si sumamos los votos de ERC, Junts+, CUP y AC, los partidos independentistas obtuvieron el 43,62% y 61 de los 135 escaños en la Cámara autonómica (7 menos de los necesarios para la mayoría absoluta). Entre los partidos separatistas y en la "pugna" entre JxCat y ERC, Junts+ consiguió erigirse de nuevo, con 8 puntos porcentuales de ventaja en votos, como la primera fuerza política, consiguiendo 15 escaños más que ERC en el parlamento autonómico. Por su parte, CUP experimentó un descenso electoral tanto en número de votos como en escaños en relación con las anteriores convocatorias. Como tercera consideración es de destacar el ascenso electoral del PP que con el 11,13% de los sufragios, consiguió 15 escaños, 12 más que en 2021 en las que su representación parlamentaria quedó reducida a la circunscripción de Barcelona. Por su parte, Vox consigue mantener la representación obtenida en 2021 con 11 diputados. En el plano ideológico de la derecha, es de destacar la irrupción en el parlamento catalán de una formación independentista de extrema derecha –AC– con dos representantes.

Tabla 4. Resultados de las elecciones al Parlamento de Cataluña, 2017-2024: número y porcentaje de votos y escaños obtenidos por los principales partidos

	2024			2021			2017		
	Votos	**Votos (%)**	**Escaños (135)**	**Votos**	**Votos (%)**	**Escaños (135)**	**Votos**	**Votos (%)**	**Escaños (135)**
PSCE-PSOE	882.589	**28,28**	42	654.766	23,03	33	606.659	13,92	**17**
Cs	–	**–**	–	158.606	5,58	6	1.109.732	25,47	**36**
CATJUNTS+	681.470	**21,84**	35	570.539	20,07	32	948.233	21,76	**34**
ERC	431.128	**13,82**	20	605.581	21,30	33	935.861	21,48	**32**
PP	347.170	**11,13**	15	109.453	3,85	3	185.670	4,26	**4**
VOX	251.096	**8,05**	11	218.121	7,67	11	–	–	**–**
Comuns Sumar	184.297	**5,91**	6	195.345	6,87	8	326.360	7,49	**8**
CUP-DT	129.059	**4,14**	4	189.924	6,68	9	105.246	4,48	**4**
Aliança Catalana	119.149	**3,82**	2	–	–	–	–	–	**–**
Otros	94.545	**3,01**	–	116.993	4,95	–	139.607	1,14	**–**
Votos a candidaturas	3.120.503			2.819.328			4.357.368		
Votos en blanco	35.967			24.087			19.431		
Votos nulos	26.667			41.430			16.092		
Votantes	**3.183.137 (55,31%)**			**2.884.845 (51,29%)**			**4.392. 891(79,09)%**		
Electores	5.754.952			5.624.067			5.554.455		

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos a candidaturas.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Generalitat de Cataluña. https://eleccions.gencat.cat/es/resultats-i-eleccions-anteriors/resultats-electorals/#/ (consultado el 7 de enero de 2025).

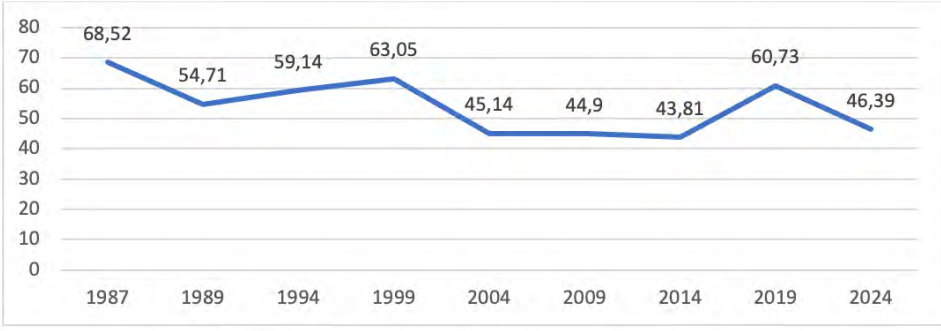
3. Elecciones al parlamento europeo de 9 de junio de 2024

El 9 de junio fueron convocados a las urnas más de 38 millones de electores para elegir a 61 representantes de España en el Parlamento Europeo. A efectos de la distribución de los escaños, se aplica una única circunscripción electoral con listas cerradas y bloqueadas y fórmula D'hondt, a nivel nacional. Estas eran las primeras elecciones de ámbito nacional celebradas tras las elecciones generales de julio de 2023, en las que por primera vez en la historia de la democracia española, el partido más votado –PP– no consiguió formar gobierno. De esta forma, la última legislatura ha estado marcado por la crispación política y la polarización ideológica entre las principales

fuerzas políticas, por lo que tanto la situación política como el debate nacional afectó a estos procesos, que fueron interpretados por el principal partido de la oposición como un plebiscito sobre la gestión del gobierno de Pedro Sánchez, frente al intento del presidente y del PSOE de "internacionalizar" estas elecciones.

En el sistema español de gobierno multinivel, las consultas europeas se configuran, en términos generales, como los procesos electorales con mayor nivel de abstención. Estas se caracterizan además por altos niveles de fluctuación en la participación electoral entre elecciones, estando condicionados en gran medida por la ubicación de las consultas europeas en el ciclo electoral nacional. En las elecciones europeas de 2024, el 46,39% de los electores acudió a las urnas. De acuerdo con los datos ofrecidos por el Parlamento Europeo las cifras de participación electoral registradas en España en estas convocatorias se sitúan por debajo de la media de movilización electoral (50,74%) en la UE. En relación a las convocatorias de 2019, en las que las elecciones europeas coincidieron con las municipales y las autonómicas en la mayoría de Comunidades, se produjo una caída de la participación electoral de 14,35 puntos porcentuales en España. En todo caso, las cifras de participación electoral alcanzadas el 9 de junio de 2024 se sitúan por debajo de la media registrada en este tipo de convocatorias en España, desde las primeras elecciones europeas de 1987- con una media del 54,04%. Las cifras de participación registradas en 2024 se sitúan, no obstante, en la línea de los últimos procesos europeos celebrados en solitario, como las convocatorias de 2004, 2009 y 2014, en los que la participación electoral no llegó a alcanzar el 46% del cuerpo electoral.

Gráfico 1. Evolución de la participación electoral e n las elecciones al Parlamento Europeo, 1987-2024



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior.

Como elecciones de segundo orden, las elecciones europeas tienen a arrojar mayores niveles de fragmentación electoral que las generales, viéndose influidas por el contexto político nacional, ofreciendo además al electorado una oportunidad para castigar al partido en el Gobierno nacional. En este sentido, los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, nº 3458 de mayo de 2024) ponen de manifiesto que, en el momento de votar en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, los

temas relacionados con la situación política de España son más importantes para el 63,5% de los electores frente al 29,6% que menciona a los temas relacionados con la UE y el Parlamento Europeo. En la pugna PSOE-PP, el PP consiguió ser de nuevo el partido más votado consiguiendo el 34,46% de los votos frente al 30,40% de los obtenidos por el PSOE en 2024. De esta forma, los resultados electorales no alcanzaron las altas expectativas del PP frente a estos comicios, a pesar de su crecimiento. No obstante, en relación a las consultas de 2019, el PP incrementa su voto en 14,11 puntos porcentuales y su presencia en el parlamento europeo en 10 escaños. En este sentido es de destacar que el PP se benefició en gran medida del trasvase de votos de Cs que de conseguir el 12,30% de los votos y 7 escaños en 2019, no obtuvo representación en el Parlamento Europeo con apenas el 0,70% de los sufragios en 2024. Por su parte, el PSOE registró una pérdida de sufragios de 2,78 puntos porcentuales, conservando 20 escaños en el Parlamento Europeo. La otra clave de estas elecciones es el incremento tanto en número de votos como de escaños de Vox, que se sitúa de esta forma como la tercera fuerza política a nivel nacional en estas elecciones, a pesar de la irrupción de "Se acabó la Fiesta". La nueva formación, que comparte algunos de los principales aspectos ideológicos de Vox y cuyo objetivo principal es la lucha contra la corrupción consiguió 3 eurodiputados con el 4,62% de los sufragios. Sumar y Podemos concurrieron por separado, evidenciando la división de la izquierda. Sumar consiguió 3 diputados en la cámara europea frente a los 2 obtenidos por Podemos. En este sentido, es de destacar que entre las dos formaciones obtuvieron el 8,02% de los votos y 5 representantes en 2024 frente al 10,17% de los sufragios y los 6 escaños obtenidos por Podemos en coalición con otros partidos en 2019. Por su parte, los partidos nacionalistas aglutinados en torno a tres coaliciones registraron una pérdida de apoyos electorales, si bien tanto Ahora Repúblicas como Coalición por una Europa Solidaria conservaron los escaños conseguidos en 2019, con la pérdida de un diputado de Junts en 2024.

Tabla 5. Resultados electorales de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 en España: número y porcentaje de votos y de escaños obtenidos por los principales partidos

	2024			2019			2020
	Votos	Votos (%)	Escaños (61)	Votos	Votos (%)	Escaños (54)	Escaños (59)
PP	5.996.627	34,46	22	4.519.205	20,35	12	13
PSOE	5.291.102	30,40	20	7.369.789	33,18	20	21
VOX	1.688.255	9,70	6	1.393.684	6,28	3	4
Ahora Repúblicas*	860.660	4,95	3	1.252.139	5,64	3	3
SUMAR	818.015	4,70	3	–	–	–	–
Se acabó la fiesta	803.545	4,62	3	–	–	–	–
PODEMOS	578.007	3,32	2	2.258.857	10,17	6	6
Junts i Lliures per Europa	442.140	2,54	1	1.018.435	4,59	2	3
Coalición por una Europa Solidaria**	284.888	1,64	1	633.090	2,85	1	1
Ciudadanos	122.292	0,70	–	2.731.825	12,3	7	8
Otros	517.252	2,97	–	1.032.306	4,64	–	–
Votos a candidaturas	17.402.783			22.209.330			–
Votos en blanco	124.655			216,736			–
Votos nulos	124.569			193,918			–
Votantes	17.652.007 (46,39%)			22,619,984 (60,73%)			–
Electores	38.050.286			37.248.888			–

Notas: Porcentaje de voto calculado sobre el total de votos a candidaturas. Reparto de escaños en 2019, antes del Brexit. Reparto de los escaños en 2020, después del Brexit.

*Ahora Repúblicas es una coalición formada por ERC, EH Bildu y BNG en 2019 a la que se sumó Ara Més en 2024.

**Coalición Por Una Europa Solidaria (CEUS) está formada por el PNV, Coalición Canaria, Geroa Bai y Proposta per les Illes de Baleares.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Interior (consultado el 2 de febrero de 2025).

4. Algunas consideraciones finales

En apenas seis meses, se celebraron cuatro procesos electorales en España, tres de ámbito autonómico y uno de ámbito nacional para elegir a los parlamentarios europeos en 2024. Las elecciones autonómicas y europeas son consideradas en la literatura especializada como elecciones de segundo orden, en función de la importancia política

que los ciudadanos y partidos, otorgan a este tipo de procesos en relación a las elecciones a Cortes Generales que son consideradas de primera importancia política. De hecho, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, estudio n.º 3458, de mayo de 2024), el 65,1% de los españoles considera que las elecciones generales son las más importantes, seguidas por las autonómicas (36,2%), las municipales (23,7%) y las europeas (16,8%) como las segundas elecciones más importantes. En el marco de la evolución electoral en España, los cuatro procesos electorales de 2024 se caracterizaron por bajos niveles de participación electoral, a pesar de su incremento en los tres procesos autonómicos en relación a los celebrados en 2020-2021, en un contexto excepcional marcado por la pandemia del Coronavirus.

En clave política, los resultados de los comicios autonómicos no introdujeron cambios significativos en las pautas de gobernabilidad en Galicia y País Vasco, con un gobierno monocolor y de holgada mayoría absoluta del PP en Galicia y un gobierno de coalición entre EAJ-PNV y PSE-PSOE con una mayoría parlamentaria reforzada en el País Vasco. No obstante, en ambas Comunidades, formaciones independentistas de izquierda- BNG en Galicia y EH BILDU en el País Vasco- se beneficiaron de la debacle electoral y la división entre Sumar y Podemos. En este sentido, también es de destacar que tras los procesos electorales de 2024, el PSOE vio reforzada su posición como tercera fuerza política en el País Vasco, siendo de nuevo clave para la formación del gobierno autonómico. Por el contrario, en Galicia el PSOE no ha logrado erigirse como la principal formación de izquierdas que lidere la oposición al PP, obteniendo sus peores resultados en la Comunidad en este tipo de convocatorias. Por el contrario, en Cataluña el PSC-PSOE volvió a ser la fuerza política más votada, consiguiendo la Presidencia de la Generalitat, e inaugurando un nuevo ciclo político en lo que se ha considerado el cierre del procés secesionista. La investidura de Illa como presidente de la Generalitat ha tenido también consecuencias para la gobernabilidad y estabilidad política del país, abriendo un debate sobre el sistema de financiación autonómica no sólo en Cataluña sino también en otros territorios. En este sentido, tras el pacto de gobierno entre PSC, ERC y los comunes a nivel autonómico, Junts adoptó una postura más crítica y estratégica en las relaciones con el Gobierno central, coincidiendo en algunas votaciones con PP y Vox, abriendo interrogantes sobre la estabilidad del Gobierno de la Nación.

Finalmente, es de destacar que los resultados de las elecciones europeas confirman el cambio de ciclo político de las elecciones generales de 2023, en los que el PP consiguió ser la fuerza política más votada, ante el declive y división de las fuerzas de izquierda. Del mismo modo, estas han amplificado las tendencias políticas que han impactado en la configuración de alianzas y el discurso político en España, poniendo de manifiesto la creciente polarización y fragmentación del sistema de partidos. En clave europea, los resultados de las elecciones europeas del 9 de junio en España se sitúan en la línea de lo sucedido en otros países europeos, con el triunfo del PP Europeo y el avance de la extrema derecha. No obstante, a diferencia de lo sucedido en otros países como en Francia, la victoria del PP y el avance de la extrema derecha en España no ha sido tan contundente como desestabilizar al gobierno de coalición al frente del ejecutivo nacional.

V.
DERECHO COMPARADO

NOVEDADES DE LOS SISTEMAS FEDERALES Y DESCENTRALIZADOS[1]

Ludovica Durst, Javier García Oliva, Mario Kölling y Andrea Romano

1. Introducción

El presente capítulo ofrece un análisis de los principales sucesos del 2024 en la organización territorial del poder en los sistemas federales y descentralizados de Alemania, Austria, Reino Unido, Italia y Suiza. Al igual que en anteriores ediciones, el estudio se estructura en torno a ejes analíticos compartidos: el contexto político general; las reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas de mayor relevancia; las iniciativas de reforma con proyección federal o regional; y las decisiones jurisprudenciales más significativas desde la perspectiva de la distribución territorial del poder público.

En cuanto al contexto político, el año ha estado marcado por la persistencia de crisis de carácter global –como la guerra en Ucrania y sus derivadas económicas, energéticas y migratorias–, que han tenido un impacto diferenciado en los países analizados, tanto en clave interna como en su articulación territorial. Alemania ha vivido un año particularmente convulso, con elecciones en tres *Länder*, el ascenso de la Alternativa para Alemania (AfD) y la ruptura del gobierno de coalición a nivel federal. Austria también ha registrado una fuerte reconfiguración electoral, con un avance histórico de la extrema derecha y la dificultad de formar gobierno. En Italia se han acentuado las tensiones dentro de la coalición gobernante, y la implementación del PNRR ha condicionado gran parte de la agenda política. Por su parte, Suiza ha consolidado su estrategia internacional con la UE y en el marco de Naciones Unidas. En Gran Bretaña, la llegada del nuevo gobierno laborista ha reactivado diversas agendas de reforma territorial y descentralización, especialmente en Inglaterra y Gales.

Desde el punto de vista de las reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas, se han aprobado o debatido iniciativas de gran calado en materias estructurales de la organización territorial. Destacan, entre otras, ley italiana n.º 86/2024 sobre autonomía diferenciada, que redefine las condiciones de asimetría territorial en el marco de la Constitución y que ha activado impugnaciones ante la Corte constitucional y propuestas de referendo abrogatorio. En Austria, la Ley Federal de Seguridad en Situaciones de Crisis refuerza la cooperación entre niveles de gobierno. También

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). La introducción es de Andrea Romano quien ha coordinado la redacción del capítulo. La revisión del texto es a cargo de Aina Merino Bello. En el caso de citar solo una de las secciones del presente capítulo se recomienda citar según el formato Autor, país, en AAVV. *Informe Comunidades Autónomas*, 2024.

en Reino Unido se han registrado reformas relevantes, como la ampliación del Senedd galés y la creación del Consejo de Naciones y Regiones, encaminada a mejorar la representatividad de los entes subestatales.

Por su parte, las iniciativas de reforma con proyección federal o regional han expresado de forma más directa las tensiones derivadas de la distribución vertical del poder y de la necesidad de redefinir los mecanismos de articulación entre los niveles de gobierno. Estas iniciativas han ido más allá de las reformas estructurales mencionadas y se han centrado en sectores especialmente sensibles desde el punto de vista competencial, activando debates sobre la adecuación de la regulación existente. En Alemania se han debatido reformas relativas a la ejecución descentralizada de políticas sensibles como la organización territorial en materia de inmigración (temática objeto de un capítulo monográfico en este volumen) y sanidad, que han animado el debate sobre el alcance de las competencias del *Bund* y de los *Länder* en estas materias. Asimismo, en este eje destaca la discusión en Austria sobre la participación de los *Länder* en decisiones de política climática con incidencias europeas, así como las reformas impulsadas desde Londres para impulsar el radio competencial de las autoridades locales. En Suiza, destaca la aprobación por vía referendaria de normas en materia de pensiones y energías renovables, reflejo de su modelo de democracia directa.

En el ámbito jurisprudencial, el año reseñado ha estado marcado por resoluciones de gran calado. En Alemania, el Tribunal Constitucional ha avalado la reforma del sistema electoral federal, con límites a la cláusula de barrera, y ha reafirmado garantías en materia de protección de datos frente a autoridades regionales. En Austria, se ha validado la constitucionalidad de la ley contra el ocultamiento del rostro desde la perspectiva del orden público federal. En Italia, la Corte Constitucional ha dictado la sentencia n.º 192/2024, en la que declara parcialmente inconstitucionales aspectos centrales de la arriba mencionada ley de autonomía diferenciada por vulneración de principios estructurales del orden constitucional. En el caso suizo, debe subrayarse la histórica sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que responsabiliza al Estado por insuficiencia de acción climática, conectando el cumplimiento de los compromisos medioambientales con la tutela de los derechos fundamentales. Por último, en Reino Unido, persisten los conflictos competenciales entre Westminster y Holyrood en relación con la legislación escocesa sobre reconocimiento de género, expresión de una tensión estructural entre la soberanía parlamentaria y la autonomía normativa de los entes territoriales.

I. Alemania

Breve exposición de la situación política durante 2024

En 2024, el panorama político en la República Federal de Alemania estuvo nuevamente dominado por la guerra de Rusia contra Ucrania, una situación económica delicada y una gran inestabilidad política, marcada por las elecciones en tres *Länder*, la ruptura del gobierno de coalición *semáforo* y el anuncio de elecciones anticipadas.

Durante el año, se celebraron elecciones en Turingia, Sajonia y Brandeburgo, todas ellas de particular interés desde una perspectiva federal. En Turingia, las elecciones del 1 de septiembre marcaron un momento también histórico: el partido Alternativa para Alemania (AfD) se posicionó como el más votado, alcanzando el 33% de los sufragios. La Unión Demócrata Cristiana (CDU), por su parte, experimentó ligeras ganancias y quedó en segundo lugar con el 24%. En tercer lugar, debutó la recién fundada Alianza Sahra Wagenknecht (BSW), que logró el 16% con una campaña electoral centrada en el objetivo de lograr la paz en Ucrania. El partido de la izquierda radical *die Linke* logró el 13% y el SPD el 6%.

El cargo de presidente del Parlamento Regional (*Landtag*) ha sido tradicionalmente asignado al partido más grande del Parlamento. Sin embargo, la CDU, *die Linke* y el SPD se opusieron a que la AfD ocupase esta posición debido a su clasificación como partido extremista. Asimismo, y debido al compromiso de los partidos con el cordón sanitario al AfD, y a la negativa de la CDU de querer cooperar con el partido de la izquierda radical die Linke (que había estado en el Gobierno del *Land* anteriormente), las negociaciones de coalición resultaron muy complicadas. El 22 de noviembre se presentó un proyecto de acuerdo de coalición y se constituyó, por primera vez, un gobierno de coalición con los partidos CDU, BSW y SPD (la llamada coalición *frambuesa*), con el 50% de los votos del *Landtag*. El día previo a la elección del ministro-presidente, los partidos de la coalición presentaron una propuesta para integrar al partido de la izquierda radical *die Linke* como una "oposición constructiva". En este acuerdo, se invitaba a *die Linke* a participar en consultas legislativas mensuales a cambio de apoyo en la elección del ministro-presidente, así como para el presupuesto.

Con más de un tercio de los escaños, la AfD tiene una «minoría de bloqueo» en el nuevo parlamento de Turingia, lo que significa que ciertas iniciativas legislativas que requieren una mayoría de dos tercios, como el nombramiento de jueces, la aprobación de enmiendas a la constitución del *Land* y la disolución temprana del parlamento, no pueden llevarse a cabo sin su apoyo. Varios expertos habían advertido desde hacía meses sobre la posibilidad de que la AfD pudiera aprovechar esta minoría de bloqueo y, por ejemplo, incapacitar al Tribunal Constitucional. Sin embargo, a nivel político no se llegó a un acuerdo sobre una reforma de la Constitución de Turingia que hubiera blindado este tribunal ante un posible bloqueo.[2]

En Sajonia, la CDU siguió siendo el partido más votado (32%), aunque con ligeras pérdidas, y le siguió de cerca la AfD (31%) que obtuvo su mejor resultado en Sajonia. El SPD se mantuvo estable (7%), mientras que los Verdes cayeron a poco más del 5% de los votos, lo que provocó que la coalición gobernante hasta las elecciones (CDU y los Verdes) perdiera su mayoría. La Alianza Sahra Wagenknecht obtuvo el 12% de los votos, ganando quince escaños. *Die Linke* quedó por debajo del umbral electoral del 5%, pero logró conservar su representación en el *Landtag* al ganar dos circunscripciones directas. En diciembre el Parlamento de Sajonia reeligió

2. https://verfassungsblog.de/thuringen-projekt/

como primer ministro al conservador Kretschmer, que gobierna con una coalición minoritaria junto al SPD.

En Brandeburgo, el SPD siguió siendo el partido más grande con el 31%. La AfD consiguió el 29% de los votos, BSW debutó con un 13,5%, seguida de la CDU, que disminuyó al 12%. Desde diciembre hay una coalición de gobierno entre SPD y BSW.

Los nuevos gobiernos en los tres *Länder* constituyen nuevas formas de coalición, ampliando la heterogeneidad de los gobiernos presentes en el *Bundesrat*. Los acuerdos de coalición firmados en Turingia y Brandeburgo con el BSW incluyen, además, una cláusula que exige que los gobiernos deben impulsar y apoyar iniciativas en el *Bundesrat* dirigidas a poner fin a la guerra rusa contra Ucrania. En este contexto, los ministros presidentes en funciones de Sajonia y Brandeburgo, Michael Kretschmer (CDU) y Dietmar Woidke (SPD), junto con el líder de la CDU en Turingia, Mario Voigt, publicaron un artículo conjunto en un destacado periódico, abogando por un mayor compromiso diplomático de Alemania para lograr el fin del conflicto.

El 6 de noviembre de 2024, el canciller de la República Federal, Olaf Scholz (SPD) anunció el cese de su ministro de Finanzas, el liberal Christian Lindner (FDP). Con ello, los liberales abandonaron el gobierno de coalición *semáforo* y Scholz dirigió desde entonces un gobierno minoritario formado por socialdemócratas y los Verdes. Las causas de esta ruptura fueron diversas, pero la principal estaba en la sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2023, que declaró inconstitucional la ley del segundo presupuesto suplementario para 2021.[3] Según la sentencia, este presupuesto especial no cumplía los requisitos constitucionales relativos al endeudamiento en situaciones de emergencia. La sentencia dificultaba la preparación de los presupuestos anuales de 2024 y de 2025 y limitaba el margen de maniobra del gobierno federal, por lo que se reclamaba una reforma del freno al endeudamiento que fue rechazada por el partido liberal.[4]

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2024

El 8 de octubre de 2024 tuvo lugar en Berlín una conferencia conmemorativa de los 75 años de la Ley Fundamental alemana, bajo el título "75 años de la Ley Fundamental: ¿Sigue siendo actual el Estado federal?" organizada por el Foro de las Federaciones y el Ministerio Federal de Interior. En las conclusiones, se destacó la necesidad de una nueva reforma del federalismo para mejorar la coordinación, definir mejor las competencias y adaptar el marco legal a las nuevas realidades.

Norbert Lammert, ex presidente del Bundestag, señaló que las reformas previas no han producido mejoras significativas y que el Gobierno federal ha ido asumiendo

3. Tribunal Constitucional Federal, sentencia de 15 de noviembre de 2023, 2 BvF 1/22.

4. Peltzer, F. (2023), "Kreative Sondervermögensgestaltung: Die Kritik des Bundesrechnungshofs an der Zweckerweiterung des Sondervermögens Bundeswehr", VerfBlog, 18.12.2023, https://verfassungsblog.de/kreative-sondervermogensgestaltung/, DOI: 10.59704/7e1bdc25079f6c84.

competencias que antes eran exclusivas de los *Länder*. Por su parte, Sabine Kropp, de la Freie Universität Berlin, se mostró más optimista, señalando que el federalismo tiene margen para una mayor flexibilidad y que, a pesar de que el Gobierno federal proporciona los recursos financieros, los *Länder* suelen tomar decisiones autónomas en sus marcos competenciales, limitando al Gobierno federal a un papel de financiador. Según Kropp, una futura reforma debería estructurarse de manera diferente a la de 2006, y propuso acordar un modelo más sencillo de las negociaciones de la reforma para lograr resultados más efectivos.

Entre la opinión pública, el federalismo fue también, en 2024, repetidamente objeto de polémicos debates. Tras los atentados de Mannheim, Solingen y Magdeburgo, surgieron duras críticas en los medios de comunicación sobre la organización federal de la seguridad pública y la organización territorial en materia de migración. Sobre todo, creció la percepción de que las personas con una solicitud de asilo rechazada no son repatriadas de forma eficaz, ya que las responsabilidades de repatriación recaen en varios niveles de gobierno.

El procedimiento de asilo lo lleva a cabo la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) del Ministerio Federal del Interior, quien también decide sobre las solicitudes de asilo. Tras la decisión de la BAMF, las autoridades de inmigración, que dependen de los *Länder*, son las responsables de la expedición de documentos de residencia o de la repatriación. Sin embargo, las tareas de las autoridades de inmigración varían entre los diferentes *Länder*, y desde hace años, las oficinas de inmigración presentan problemas de sobrecarga de trabajo y escasez de personal. El resultado de ello son largos tiempos de espera y solicitudes de retorno sin tramitar. Además, difieren las posiciones políticas de las diferentes coaliciones de los gobiernos regionales.

A estas dificultades políticas y técnicas se suman otras limitaciones, como la inexistencia de relaciones diplomáticas con algunos países de origen, dificultando ciertas deportaciones. En el acuerdo de coalición del gobierno semáforo se había acordado que la Federación prestaría más apoyo a los *Länder* en materia de repatriaciones. En este sentido, el gobierno federal trabajó en acuerdos migratorios con los países de origen, en la ampliación del listado de terceros países seguros y en la organización de deportaciones colectivas. En 2024, volvieron a deportarse personas de forma indirecta de Alemania a Afganistán por primera vez desde la llegada al poder de los talibanes islamistas radicales, aunque las relaciones diplomáticas con Afganistán no eran estables.

Otro tema relevante fue la reforma hospitalaria. Esta reforma fue iniciada por parte del gobierno federal, y perseguía los siguientes objetivos: asegurar y mejorar la calidad de la asistencia; aumentar la eficiencia de la asistencia hospitalaria y reducir la burocracia. Para lograr estos objetivos, los hospitales recibirán recursos financieros federales solo si cumplen los criterios de calidad establecidos a nivel de la Federación. Sin embargo, los *Länder,* que son los responsables de la planificación financiera de los hospitales, temían que los hospitales más pequeños o los ubicados en el ámbito rural no pudieran, entre otros, cumplir con los criterios por falta de disponibilidad de médicos especialistas o de atención primaria.

Considerando la necesidad del voto del *Bundesrat*, el ministro de Sanidad Federal revisó el proyecto en otoño 2024 y añadió, entre otras disposiciones, que los hospitales de las zonas rurales pueden ofrecer atención ambulatoria con médicos especialistas si hay escasez de médicos de atención primaria en la región. El tratamiento ambulatorio de niños y adolescentes debe ser posible en todo el país.

La votación de esta reforma en el *Bundesrat* fue muy ajustada. Seis *Länder* votaron a favor de convocar la comisión de conciliación: Baden-Wurtemberg, Renania del Norte-Westfalia, Baviera, Sajonia-Anhalt, Brandeburgo y Sajonia. Sin embargo, solo consiguieron 30 de los 35 votos necesarios. Seis *Länder* votaron en contra de la comisión de conciliación, y tres se abstuvieron. El voto de Turingia no se tuvo en cuenta porque el *Land* no votó de forma unánime. En Brandeburgo tampoco hubo una posición común, y durante la sesión en curso en el *Bundesrat*, el ministro presidente de Brandeburgo destituyó a su ministra de Sanidad, Ursula Nonnemacher (los Verdes), porque pretendía votar en contra de la convocatoria de la comisión de conciliación, mientras que él estaba a favor. Finalmente, tras la deliberación en la comisión de conciliación, la reforma salió adelante.

Principales sentencias dictadas durante 2024

En una resolución publicada en julio 2024, el Tribunal Constitucional Federal dictaminó que varias competencias de recopilación y transmisión de datos de la Oficina de Protección de la Constitución del *Land* Hesse reguladas en la Ley de Protección de la Constitución de Hesse son incompatibles con la Ley Fundamental, porque violaban el derecho general de la personalidad en su expresión de protección de la autodeterminación informativa.[5]

Otra sentencia con especial relevancia política y en clave federal fue la sentencia relativa a la reforma de Ley Electoral. En 2023, el gobierno de coalición semáforo aprobó una reforma de la Ley Electoral con el objetivo de limitar el número de escaños en el siguiente Bundestag a 630. Según la reforma, los candidatos de las circunscripciones con más votos del primer voto obtendrían un escaño en el Bundestag solo si su partido contaba con un número suficiente de escaños conforme al resultado del segundo voto. Además, solo podrían entrar en el Bundestag los candidatos de los partidos que obtuvieran al menos el 5% de los votos a nivel federal.

El Gobierno de Baviera y miembros del grupo parlamentario del CDU/CSU del Bundestag interpusieron un recurso ante el Tribunal Constitucional contra la nueva Ley Federal Electoral, especialmente en relación con la nueva ponderación del primer voto "el voto del candidato directo", siendo los partidos que más se beneficiaron en las elecciones federales del voto directo. De hecho, existía la posibilidad de que la CSU quedara excluida del reparto de escaños en las elecciones al Bundestag del 2025, dado que, según los sondeos, no superaría el umbral del 5% a nivel federal.

5. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2024/07/rs20240717_1bvr213322.html?nn=68080

Asimismo, otros demandantes, como el partido *Die Linke*, impugnaron la reforma de la cláusula de barrera del 5 %. Según la ley anterior, también podían entrar partidos en el Bundestag con tres victorias en circunscripciones electorales a través del primer voto.

Con la sentencia del 30 de julio de 2024, el Segundo Senado del Tribunal Constitucional Federal decidió que la reforma de la Ley Federal Electoral es, en general, compatible con la Ley Fundamental. El Tribunal reafirmó que la decisión del legislador de reformar el derecho electoral no está vinculada a ningún requisito especial. Sin embargo, el Tribunal también determinó que la nueva redacción de la cláusula del 5 % infringe la Ley Fundamental. Por ello, hasta que no haya una reforma no se aplicará en las elecciones federales, por lo que se mantuvo en las elecciones federales del 23 de febrero de 2025.[6]

II. Austria

Breve exposición de la situación política durante 2024

Las elecciones federales de Austria de 2024, celebradas el 29 de septiembre, marcaron un cambio en el panorama político del país. El Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), de extrema derecha, se posicionó como la fuerza más votada con un 29% de los votos, logrando el mejor resultado de su historia. Por otro lado, el Partido Popular Austriaco (ÖVP), que encabezaba el gobierno, sufrió una fuerte derrota al perder 20 escaños. Su socio de coalición, Los Verdes, también experimentó un importante retroceso, con una pérdida de 10 escaños. El Partido Socialdemócrata (SPÖ), de centroizquierda, obtuvo solo el 21% de los votos, registrando el peor resultado en su historia en las elecciones al Consejo Nacional. En contraste, el partido liberal NEOS logró un avance, aumentando su representación parlamentaria de 15 a 18 escaños en comparación con las elecciones de 2019. Las negociaciones para formar una coalición de gobierno se extendieron durante meses, sin lograr un acuerdo a finales de 2024, dejando a Austria en una situación política incierta y fragmentada.

En las elecciones regionales del *Land* de Estiria, celebradas el 29 de noviembre de 2024, el FPÖ se convirtió por primera vez en el partido más fuerte en unas elecciones en un *Land* desde las celebradas en Carintia en 2004. El aumento de 17,27 puntos porcentuales fue la mayor ganancia relativa de un partido en unas elecciones regionales. El FPÖ se benefició de las turbulencias en la política federal, pero también de la continua importancia de los temas como la inflación y la inmigración. De hecho, el 60% de los votantes de Estiria citaron los acontecimientos políticos federales como importantes para su decisión. El ÖVP, por su parte, obtuvo el peor resultado electoral de su historia en unas elecciones estatales en Estiria. Las negociaciones para formar una coalición de gobierno comenzaron en diciembre, y en el momento de redactar este informe, aún no habían concluido.

6. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/bvg24-064.html

Un evento de gran transcendencia fueron las inundaciones en septiembre de 2024, que afectaron a casi todo el territorio del *Land* Baja Austria. Los caudales máximos se produjeron a partir del sábado 14 de septiembre de 2024 y alcanzaron su punto álgido en la noche del domingo 15 de septiembre de 2024.

Austria ha hecho grandes inversiones en protección contra inundaciones en las últimas décadas, sobre todo después de las devastadoras inundaciones de 2002 y 2013. Estas inversiones, junto con las precisas previsiones del Instituto Central de Meteorología, además del sistema de alarma de los servicios de emergencia, la coordinación y la gestión operativa por parte del *Land,* fueron claves para afrontar la crisis. Las previsiones exactas fueron especialmente decisivas para decidir dónde corrían peligro de romperse los diques y dónde era necesario evacuar.[7] Por otro lado, el número de víctimas habría sido mucho mayor si las organizaciones de emergencia como los bomberos, no hubieran estado tan preparados, tanto en lo que se refiere a la organización y el equipamiento.

Según Peter Bussjäger, director del Instituto del federalismo de la Universidad de Innsbruck, a la vista del resultado, resulta aún más sorprendente cuando a veces se critica que la prevención de catástrofes en Austria es competencia de los *Länder*. Una alerta a escala nacional a través de un mensaje de móvil que siga el mismo patrón puede ser útil. Sin embargo, es mucho más importante que las organizaciones de emergencia estén disponibles a nivel local para prestar una asistencia rápida y flexible. Según Bussjäger, para que esto sea posible en el futuro, deben garantizarse las condiciones adecuadas. Una centralización es lo último que necesita un control eficaz de una catástrofe, que sólo puede funcionar en estrecha colaboración con los servicios de emergencia y las autoridades locales. Es igualmente importante mantener estructuras del voluntariado; la «centralización» del servicio de bomberos es impensable en las zonas rurales.

En el debate se puso de manifiesto la existencia de diferentes niveles de ayudas para las víctimas de las inundaciones según cada *Land*. Con vistas a futuras inundaciones, la Federación y los *Länder* pretenden abordar una reforma de las ayudas para unificar criterios en cuanto a las tasas de compensación y los procedimientos de pago.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2024

En primer lugar, es destacable la nueva Ley Federal de Seguridad en Situaciones de Crisis (Bundes-Krisensicherheitsgesetz) que entró en vigor en 2024 y refuerza el "federalismo cooperativo" de Austria. La nueva Ley tiene por objeto garantizar legalmente las estructuras y procedimientos de gestión de crisis del Estado, desarrollar procedimientos de crisis en tiempos normales, aumentar la resiliencia de Austria y, por lo tanto, mantener o restablecer rápidamente la capacidad de funcionamiento del Estado y la sociedad en situaciones de crisis. Mediante la inclusión de representantes de los gobiernos de los *Länder* en los nuevos órganos creados, se pretende tener en

7. https://www.tuwien.at/alle-news/news/das-september-hochwasser-was-lernen-wir-daraus

cuenta el concepto básico de un Estado federal basado en la colaboración (también en el sentido de un "federalismo cooperativo").

Cabe destacar que una modificación de la Constitución Federal (B-VG), inicialmente prevista en la Ley Federal, así como una disposición de conexión de la ley con la Ley de Defensa de 2001, tuvieron que ser eliminadas del paquete legislativo, ya que no se vislumbraba una mayoría de dos tercios en el pleno del Consejo Nacional.

Otro tema interesante desde una perspectiva federal es la aprobación del Reglamento sobre restauración de la naturaleza, COM(2022), el 17 de junio de 2024. Austria, representada por la ministra Federal de Acción por el Clima, Medio Ambiente, Energía, Movilidad, Innovación y Tecnología, Leonore Gewessler, votó a favor del reglamento. Su voto fue decisivo, ya que con la aprobación de Austria se alcanzó la representación requerida del 65% de la población de la UE. Según Florian Klebelsberg, del Instituto para el Federalismo de Innsbruck, el voto de la ministra Federal fue tema de debate en la política interior austríaca y planteó interrogantes desde el punto de vista jurídico. En concreto, la ministra federal se enfrenta a la acusación de haber hecho caso omiso de una declaración jurídicamente vinculante y normalizada de los *Länder*, que se habían pronunciado en contra de la aprobación del reglamento por parte de Austria.

Principales sentencias dictadas durante 2024

Entre otras, se puede mencionar una decisión del Tribunal Constitucional en 2024 interesante desde una perspectiva federalista: la decisión VfGH 03.10.2024, E 4003/2023-12 sobre el alcance de la competencia federal en el mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad pública. El gobierno regional de Korneuburg impuso una sanción a la demandante por intentar eludir la cámara de videovigilancia de la zona pública de la estación de tren llevando un burka, lo que constituye una infracción de la Ley contra el ocultamiento del rostro (*Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz*). El Tribunal Administrativo Regional de Baja Austria desestimó el recurso presentado contra esta sanción, en el que la demandante alegaba que la Ley contra el ocultamiento del rostro era inconstitucional, en particular por vulnerar el derecho a la protección de datos garantizado por la Constitución federal.

La demandante presentó un recurso de casación ante el Tribunal Constitucional federal contra esta decisión, alegando violación de los derechos garantizados por la Constitución y aplicación de una norma general ilegal. En este, la demandante alegó, entre otras cosas, que la totalidad de la Ley contra la ocultación del rostro no se basaba en el hecho de competencia del art. 10, apartado 1, punto 7, de la Ley Constitucional Federal (mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad públicos, incluida la primera asistencia general, pero con excepción de la policía de seguridad local), ya que no se entiende en qué medida la prohibición de cubrirse el rostro guarda relación con el mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad públicos.

El Tribunal Constitucional desestimó el recurso por infundado. En los fundamentos de su decisión, el Tribunal afirmó que no tiene objeciones de competencia contra la Ley contra el ocultamiento del rostro y considera que el reconocimiento de

los rasgos faciales de una persona en público es un requisito esencial para la convivencia pacífica en un Estado democrático de derecho. Las normas cuyo cumplimiento es esencial para una convivencia social armoniosa están incluidas en el ámbito de aplicación de la competencia del mantenimiento del orden público.

III. Italia

Breve exposición de la situación política durante 2024

Desde el punto de vista de la política interna, se mantiene en el poder el Gobierno liderado por Giorgia Meloni, expresión de la coalición de centroderecha (Fratelli d'Italia, Lega y Forza Italia), ganadora de las elecciones políticas del 25 de septiembre de 2022. El Ejecutivo se ha centrado en la implementación de políticas acordes a su programa de gobierno, así como en la gestión de los fondos del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR), introduciendo diversas modificaciones con el objetivo de aplazar el cumplimiento de los objetivos inicialmente programados.

No obstante, se han evidenciado ciertas divergencias y tensiones entre las fuerzas de la coalición, especialmente en relación con las elecciones europeas y con las posturas adoptadas en el ámbito de las relaciones internacionales, que no siempre han coincidido con las políticas de la Unión Europea. Es el caso de la posición frente a Rusia o de las relaciones con el nuevo presidente de los Estados Unidos, Donald Trump.

A raíz de los resultados de las elecciones europeas (8 y 9 de junio), y tras un proceso complejo, se constituyó la nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen. Se logró finalmente la designación de Raffaele Fitto (procedente de las filas de Fratelli d'Italia y ministro de Asuntos Europeos, Políticas de Cohesión y PNRR) como vicepresidente ejecutivo, con competencias específicas en materia de cohesión y gestión del PNRR. La designación se vio dificultada por vetos cruzados, motivados en parte por la pertenencia política de Fitto al grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos (ECR), en contraste con la coalición europeísta mayoritaria que apoya a la presidenta de la Comisión.

En cuanto al calendario electoral interno, se celebraron elecciones regionales en Liguria los días 27 y 28 de octubre, tras la dimisión del presidente Giovanni Toti, acusado de corrupción en el ejercicio de su cargo y por actos contrarios a sus deberes institucionales. También se celebraron comicios en Umbría y Emilia-Romaña los días17 y 18 de noviembre. En Liguria se impuso el candidato de la centroderecha, mientras que en las otras dos regiones prevalecieron las candidaturas de las coaliciones de centroizquierda.

Durante 2024, Italia asumió la presidencia del G7. En este contexto, se organizaron importantes cumbres ministeriales e institucionales en diversas ciudades del país, abordando temas como cultura, tecnología, salud, clima, justicia y transporte, entre otros. Asimismo, se celebraron reuniones de los parlamentos del G7 y de las comisiones parlamentarias de inteligencia de estos países.

A lo largo del año, el Parlamento italiano (en sesión conjunta) no logró completar la elección del magistrado faltante para alcanzar la composición completa de quince miembros de la Corte Constitucional. En diciembre, dicha composición se redujo a once magistrados (el mínimo legal para su funcionamiento) debido a la expiración del mandato de otros tres magistrados de elección parlamentaria. Se espera alcanzar el acuerdo necesario para la designación de los cuatro magistrados restantes a inicios de 2025, a fin de restaurar la composición plena de la Corte.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2024

En materia de reformas constitucionales, continuó el debate sobre el proyecto de reforma orientado a modificar la forma de gobierno mediante la introducción del denominado *premierato*, es decir, la elección directa del presidente del Consejo de ministros, junto con la del Parlamento, incluyendo una prima de mayoría vinculada a la elección del jefe del Executivo y mecanismos de racionalización de la relación de confianza, con dispositivos "anti-transfuguismo". Sin embargo, debido a las elecciones europeas, divergencias internas y otras prioridades en la agenda gubernamental, el procedimiento legislativo sufrió un notable estancamiento, sin avances significativos durante el año.

En cambio, la atención del Ejecutivo se centró en reformas legislativas como la aprobación de la Ley n.º 86 de 2024 para la implementación de la denominada "autonomía diferenciada" (prevista en el art. 116 de la Constitución), así como en la culminación de la reforma del sistema judicial. Esta última se acompañó de una propuesta de reforma constitucional para establecer la separación de carreras entre jueces y fiscales, además de la reorganización del Consejo Superior de la Magistratura (modificando el art. 111 de la Constitución), lo que generó un intenso debate, especialmente en el ámbito judicial.

Entre los principales objetivos normativos[8] también se incluyen la reforma fiscal, medidas en el ámbito social (discapacidad), la digitalización, y el sistema sanitario (expediente sanitario electrónico). Cabe destacar la aprobación de la Ley n.º 169 de 2024, que penaliza a los ciudadanos italianos que recurran a la gestación subrogada, incluso si esta se realiza en el extranjero en países donde es legal, lo que se ha denominado como "delito universal".

En el ámbito migratorio, se produjo una controversia entre el Gobierno y los tribunales ordinarios respecto a la calificación de determinados Estados como "países seguros" a efectos de tramitación acelerada de las solicitudes de protección internacional y de la adopción de medidas de expulsión de personas extranjeras en situación irregular. La cuestión ha llegado también al ámbito de la Unión Europea mediante cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia (que, al momento de redactarse estas líneas, aún no se ha pronunciado al respecto). El debate adquirió es-

8. https://www.programmagoverno.gov.it/it/approfondimenti/riforme-di-rilievo-del-governo/riforme-di-rilievo-del-governo/

pecial relevancia tras el polémico acuerdo bilateral suscrito entre Italia y Albania en noviembre de 2023, por el cual se prevé el traslado a un centro de internamiento ubicado en territorio albanés de personas migrantes rescatadas en el Mediterráneo por las autoridades italianas y procedentes de dichos "países seguros", siempre que no sean vulnerables. No obstante, en la práctica, diversas embarcaciones militares han retornado a Italia a personas migrantes previamente trasladada en Albania, debido a que el Tribunal de Roma no ha convalidado su internamiento, al considerar que no concurrían garantías suficientes sobre el carácter seguro del país de origen.

En cuanto a la participación popular, se activaron seis propuestas de referendos abrogatorios, por primera vez con recogida de firmas mediante herramienta electrónica. Además de la derogación de la ley sobre autonomía diferenciada, cuatro preguntas se refieren a normas laborales (tres derivadas del *Jobs Act*) y una a la ley de adquisición de la ciudadanía por parte de personas extranjeras (reducción del requisito de residencia legal de diez a cinco años). Todas las iniciativas superaron el control de legitimidad del órgano competente del Tribunal de Casación y están a la espera del pronunciamiento de admisibilidad por parte de la Corte Constitucional a comienzos de 2025.

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2024

El debate sobre el regionalismo italiano estuvo dominado por la cuestión de la aplicación de la denominada "autonomía diferenciada", uno de los ejes del programa de reformas institucionales del actual Gobierno.

A principios de 2024, concluyó el trámite parlamentario del proyecto de ley de implementación de la autonomía diferenciada para las regiones de estatuto ordinario, conforme al art. 116.3 de la Constitución,[9] siendo aprobado también por la Cámara de Diputados tras su previa aprobación en el Senado a finales de 2023.

La Ley n.º 86 de 2024 establece los principios generales para la atribución a las regiones de estatuto ordinario de formas y condiciones particulares de autonomía, así como los procedimientos para aprobar los acuerdos entre el Estado y dichas regiones. Como condición previa para la transferencia de funciones en materias relacionadas con derechos civiles y sociales, la ley exige la determinación previa de los niveles esenciales de las prestaciones (LEP, art. 117.1.m de la Constitución), que deben ser garantizados de manera equitativa en todo el territorio nacional, incluidos los vinculados a las funciones fundamentales de los entes locales. A tal efecto, la ley delega al

9. El art. 116, apartado 3, de la Constitución, en su redacción resultante de la reforma constitucional de 2001, permite atribuir, mediante ley del Estado, a iniciativa de la región interesada, y previa audiencia de las entidades locales, formas adicionales de autonomía en el marco de las materias de competencia concurrente de las Regiones, así como en la organización de la justicia de paz, en las normas generales sobre la enseñanza y en la protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural, respetando los principios relativos a la autonomía financiera de las entidades territoriales establecidos en el art. 119 de la Constitución. La ley que otorga 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.

Gobierno la determinación de los LEP en un plazo de 24 meses desde la aprobación de la ley, con financiación limitada por la ley de presupuestos.

La oposición reaccionó promoviendo dos vías paralelas: una doble iniciativa referendaria, mediante propuesta popular y por parte de cinco Consejos regionales (Apulia, Campania, Cerdeña, Toscana y Emilia-Romaña), así como la impugnación de la ley ante el Tribunal Constitucional por parte de cuatro de esas regiones (todas salvo Emilia-Romaña). El examen de constitucionalidad y la admisibilidad de los referendos quedaron supeditados, lógica y cronológicamente, al pronunciamiento previo del Tribunal sobre la compatibilidad constitucional de la ley.

Cabe destacar también que se reanudó el debate sobre propuestas de reforma constitucional para dotar a Roma Capital de un nuevo marco organizativo y funcional (mediante la modificación del art. 114 de la Constitución). Se plantea la creación de una nueva Región Roma Capital de la República, con estatuto especial que permita fortalecer su autonomía normativa, administrativa y financiera, y le atribuya, entre otras, competencias legislativas en materias de legislación concurrente –excluida la sanidad– y residual. El debate permanece abierto y el trámite legislativo sigue en curso.

Principales sentencias dictadas durante 2024

En 2024, la jurisprudencia constitucional italiana abordó diversas cuestiones relevantes:[10] los poderes normativos del Gobierno, los principios de proporcionalidad y razonabilidad como límites al legislador, el sistema multinivel de fuentes y tutela de derechos, así como diversos aspectos relacionados con los derechos fundamentales. Se pronunciaron decisiones sobre derechos de libertad, derecho penal y régimen penitenciario (como el derecho a la afectividad de las personas privadas de libertad), familia y estatus personal (por ejemplo, sobre la ayuda al suicidio médicamente asistido, la protección de parejas de hecho, la rectificación registral y el cambio de género), trabajo y derechos sociales (incluidos despidos bajo el *Jobs Act* y el derecho a la vivienda), relaciones económicas, derecho tributario, derechos civiles y cuestiones medioambientales (como competencia exclusiva estatal) y gasto sanitario, en relación con la garantía de derechos fundamentales frente a las exigencias de estabilidad presupuestaria.

El número total de decisiones muestra una leve disminución respecto al año anterior (212 en 2024 frente a 229 en 2023), con predominio de juicios en vía incidental (138). De las resoluciones, 94 declararon la inconstitucionalidad de normas. Aumentó, en cambio, el número de autos de remisión, lo cual podría indicar una tendencia opuesta a la de la década anterior.

Destaca especialmente la Sentencia n.º 192 de 2024, mediante la cual la Corte declaró la inconstitucionalidad parcial de algunas disposiciones de la ley de autonomía diferenciada, subrayando la necesidad de respetar principios fundamentales

10. Véase la *Relazione sull'attività della Corte costituzionale relativa all'anno* 2024 del presidente Giovanni Amoroso, 11 de abril de 2025, https://cortecostituzionale.it/annuario2024/pdf/Relazione_annuale_2024.pdf

como la unidad nacional, la cohesión social y la subsidiariedad en la atribución de competencias al nivel territorial más adecuado. Las objeciones de la Corte se centraron en el traspaso de materias enteras en lugar de funciones específicas, en aspectos procedimentales de los acuerdos (incluido el papel del Parlamento), y en la determinación de los niveles esenciales de asistencia. En consecuencia, el proceso de diferenciación previsto por la ley quedó sustancialmente frenado, y su reactivación dependerá de una intervención legislativa que subsane las carencias identificadas por la Corte, así como de su pronunciamiento pendiente sobre la admisibilidad del referéndum derogatorio de la Ley n.º 86/2024, ya modificada por la propia sentencia.

En cuanto a los escasos conflictos de atribuciones entre poderes del Estado, cabe mencionar los relacionados con la inviolabilidad parlamentaria (art. 68 de la Constitución) y la posibilidad de establecer un vínculo funcional con declaraciones realizadas fuera de sede parlamentaria, en particular en redes sociales.

Durante 2024, el Tribunal no se pronunció sobre la admisibilidad de referendos abrogatorios, como sí se prevé que lo haga a comienzos de 2025 respecto a las iniciativas referendarias presentadas en septiembre, relacionadas con la autonomía diferenciada, el trabajo y la adquisición de la ciudadanía por parte de personas extranjeras.

IV. Reino Unido

Breve descripción de la situación política durante 2024

Desde julio de 2024, el Reino Unido cuenta con un gobierno del partido laborista, más favorable a la descentralización y con menor propensión al centralismo que la predecesora administración conservadora, en el poder desde 2010 hasta 2024. Sin embargo, como se analizará, el Partido Laborista no se ha caracterizado por regirse por criterios completamente igualitarios.

Al igual que el resto de Europa, el Reino Unido se enfrenta a incuestionables desafíos económicos, llevando a cabo recortes políticamente controvertidos del gasto y servicios públicos. Asimismo, en un contexto geopolítico caracterizado por una gran ansiedad, se ha perseguido una cooperación más estrecha con Europa.

En los últimos doce meses, los desarrollos más significativos han sido: 1) Cambios en el panorama político de Escocia, que tienen implicaciones para la posibilidad de un nuevo referéndum sobre la independencia, además del proyecto de ley sobre las lenguas escocesas, que actualmente se está tramitando en el Parlamento escocés; 2) Reformas en la representación democrática de Gales, tanto en el legislativo del Reino Unido como en el Parlamento galés/Senedd; 3) Avances en la descentralización y reorganización del gobierno local en Inglaterra; y 4) Establecimiento del Consejo de Naciones y Regiones.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2024

Escocia

Los dos temas clave en relación con Escocia son el futuro del segundo referéndum sobre la independencia y el proyecto de ley sobre las lenguas escocesas.

Referéndum de Independencia

La intención declarada del Partido Nacional Escocés (SNP) de celebrar un segundo referéndum de independencia no ha cambiado.[11] En mayo de 2019, el Gobierno escocés introdujo el proyecto de ley sobre Referéndums (Escocia), destinado a establecer los criterios para la realización del referéndum. Esta Ley entró en vigor en enero de 2020 y adopta un régimen que refleja la estructura legal para la celebración de referendos del Gobierno del Reino Unido, tal como se establece en la Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referéndums de 2000.[12]

La Ley de Referéndums (Escocia) contempla la normativa concerniente a la organización de estas consultas sobre cualquier asunto dentro de los que sea competente el Parlamento escocés. Sin embargo, el Tribunal Supremo del Reino Unido dictaminó que un referéndum sobre la independencia sería *ultra vires*, incluso si se plantease como una votación meramente consultiva.[13] El SNP aceptó que esta decisión era correcta bajo la actual Constitución del Reino Unido y optó por respetarla, aunque convirtió a este tema en caballo de batalla en las próximas elecciones generales.

El SNP perdió 39 escaños en las elecciones generales del Reino Unido de 2024, lo que marcó el fin de su posición dominante en la política escocesa de la pasada década.[14] Ahora se enfrenta a una lucha con el partido laborista para mantenerse en el poder en Holyrood tras las elecciones al legislativo escocés en 2026, siendo una consecuencia de este desarrollo que la posibilidad de convocar un segundo referéndum sobre la independencia a corto o medio plazo se ha reducido ostensiblemente.

Todas las partes coinciden en que, para que se celebre legalmente, sería necesario contar con la cooperación de las autoridades del Reino Unido, como ocurrió en 2015. En el momento de escribir este informe, existe menos impulso en Edimburgo para presionar por la reapertura de negociaciones, aunque esto podría cambiar con las mareas políticas.

11. SNP "Will there be another independence referendum?" https://www.snp.org/policies/pb-will-there-be-another-independence-referendum/ (última consulta: 30.03.2025).

12. Referendums (Scotland) Act 2020.

13. *Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998* UKSC/2022/0098.

14. Scotland's General Election Explained in Numbers, BBC News, https://www.bbc.co.uk/news/articles/cpv3ydex017o (última consulta: 05.07.2024).

Proyecto de ley sobre lenguas escocesas

Se trata de un proyecto de ley gubernamental que busca otorgar estatus oficial tanto al gaélico como al escocés (*Scots*), así como modificar el apoyo a estas lenguas en Escocia.[15] La legislación propuesta sería el desarrollo legal más significativo respecto al gaélico en dos décadas, y otorgaría por primera vez al *Scots* el estatus de lengua oficial. No obstante, sus críticos argumentaron desde el principio que las obligaciones propuestas eran demasiado generales, que no se creaban derechos lingüísticos concretos, y que no se preveía un comisionado lingüístico independiente que garantizara una implementación y cumplimiento efectivos.[16]

Al momento de redactar este informe, el proyecto de ley ha alcanzado la Etapa 3 del proceso legislativo en el Parlamento escocés, mientras que los MSPs (miembros del Parlamento escocés) aún pueden proponer y debatir cambios adicionales antes de la votación final. Antes de su tercera lectura, un total de 636 personas escribieron para expresar preocupación y solicitar medidas más tangibles y sólidas para salvaguardar y promover la lengua gaélica.[17] En particular, existe inquietud por la propuesta de crear "zonas de importancia lingüística", dado que no hay indicaciones sobre cómo se financiarían.

Subyacente a todo esto está la complejidad inherente a que el SNP haya optado por promover el *Scots* (descendiente del antiguo inglés/anglosajón hablado al norte de la frontera con Inglaterra) como lengua oficial de Escocia. Al identificar el *Scots* como una manifestación de distinción lingüística, uno de los indicadores de "nación" en el Derecho Internacional, el SNP parece minimizar, en términos prácticos, la importancia del gaélico. Todo esto ocurre además en un contexto histórico complejo y bajo la sombra de los *clearances* (desalojos forzosos) en las Tierras Altas e Islas,[18] donde comunidades gaélicas fueron desplazadas por otros escoceses, muchas veces con apenas la ropa puesta.

Está por verse cómo afectará el progreso y la forma final del proyecto de ley sobre las lenguas escocesas a las estructuras administrativas de Escocia, las responsabilidades de los organismos públicos y los derechos de los hablantes de gaélico. No obstante, cualquier transformación a partir de este punto (incluido un posible fracaso total del proyecto) tendrá un impacto profundo en cómo las comunidades de habla gaélica en las Hébridas Exteriores y otras áreas perciben su relación con Holyrood, así como su lugar e identidad dentro de una Escocia más amplia.

15. Scottish Languages Bill https://www.parliament.scot/bills-and-laws/bills/s6/scottish-languages-bill (última consulta: 30.03.2025).

16. "The Scottish Languages Bill: Prospects for Strengthening and Challenges to Implementation" https://bellacaledonia.org.uk/2024/02/05/the-scottish-languages-bill-prospects-for-strengthening-and-challenges-for-implementation/ (5/2/2024) accessed (30.03.2025).

17. Hundreds Express Fears Over Proposed Gaelic Bill Issues, *The National* https://www.thenational.scot/news/25048133.hundreds-express-fears-proposed-gaelic-bill-issues/ (última consulta: 30.03.2025)

18. Devine, T.M., *The Highland Clearances: A History of the Dispossessed* (Penguin: Londres) 2018.

Gales

Los cambios más influyentes con respecto a Gales tienen que ver con la representación: 1) En el Parlamento del Reino Unido; 2) En el Parlamento galés/Senedd, puesto que ha habido una reestructuración importante en ambos ámbitos.

Representación Galesa en Westminster

Tras las elecciones de 2024, el número de diputados por Gales en Westminster se redujo de 40 a 32. El cambio buscaba asegurar que cada circunscripción del Reino Unido tuviera un número similar de votantes (entre 69,724 y 77,062). Aunque la reforma fue implementada bajo la anterior administración conservadora, y el Partido Laborista suele dominar en las elecciones galesas, la reducción no tuvo motivaciones políticas. Fue el resultado de una revisión periódica llevada a cabo por la Comisión de Fronteras de Gales.[19] De hecho, las modificaciones beneficiaron al Partido Laborista, ya que se añadieron distritos de tendencia laborista a algunas circunscripciones tradicionalmente conservadoras, como Monmouth.

Expansión del Senedd

Se han acordado cambios tanto en la composición como en el proceso electoral del Parlamento galés/Senedd. Actualmente cuenta con 60 miembros, pero este número aumentará a 96 en las próximas elecciones de 2026.[20] En adelante, todos los representantes serán elegidos mediante un sistema de listas, lo que significa que los votantes elegirán un partido, en lugar de un candidato, un modelo menos frecuente en el Reino Unido.

Asimismo, se eliminará el sistema de voto mayoritario uninominal, un cambio importante dado que actualmente 2/3 de los miembros se eligen por ese sistema. Además, el mandato de los miembros volverá a ser de 4 años, después de haber sido ampliado a 5 años en 2011.

La medida fue apoyada por el Partido Laborista y Plaid Cymru, quienes argumentaron que, dado que el ámbito de actuación y los poderes del Senedd se han ampliado drásticamente desde su creación, sus miembros están sobrecargados y ya no pueden fiscalizar adecuadamente la legislación propuesta ni las acciones de los ministros.[21] En resumen, el objetivo es asegurar que el ejecutivo de Gales sea más eficiente y eficaz, aunque políticos conservadores han criticado la medida como un mal uso de recursos públicos en un periodo de crisis económica.

19. Boundary Commission for Wales "Wales' New Parliamentary Constituencies Published" https://bcomm-wales.gov.uk/news/06-23/wales-new-parliamentary-constituencies-published (última consulta 30.03.2025)

20. Senedd Cymru (Members and Elections) Act 2024.

21. Q&A What's the Plan for the Extra Senedd Politicians? BBC News (08.05.2024) https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-61393446 (última consulta: 30.03.2025).

Inglaterra

Tras asumir el poder, el actual Gobierno laborista anunció su misión de "completar" la descentralización en Inglaterra y publicó una hoja de ruta en diciembre de ese mismo año.[22] Su objetivo principal es extender la descentralización a las llamadas "zonas desérticas" y permitir a los líderes locales ejercer control sobre políticas como transporte, vivienda y presupuestos para formación.

La viceprimera ministra, Angela Rayner, desempeña un papel central en la dirección del Programa Prioritario de Descentralización (DPP),[23] y las seis zonas listadas en el DPP representan casi una sexta parte de la población de Inglaterra (15%). Establecer nuevas autoridades estratégicas con alcaldías en estas zonas —además de en Lancashire, como también se planea— aumentará la proporción de la población cubierta por autoridades descentralizadas con alcaldes hasta el 70%.

Sin embargo, el reverso de esta cifra es que un 30% de los ciudadanos en Inglaterra no recibirán los beneficios de este tipo de organizaciones. Las Midlands y el suroeste inglés son dos zonas con grandes áreas excluidas, incluyendo importantes territorios urbanos. En algunos casos, son las rivalidades locales y la resistencia al modelo de alcaldías las que lo dificultan, más que los conflictos entre el gobierno central y las autoridades regionales existentes.[24]

Un nivel de complejidad adicional proviene de la reorganización del gobierno local (LGR), que ocurre en paralelo al DPP. El 5 de febrero de 2025, el Ministro de Estado para el Gobierno Local y la Descentralización Inglesa emitió una invitación oficial a todos los consejos en áreas de dos niveles y autoridades unitarias vecinas pequeñas para desarrollar propuestas de autoridades unitarias, fusionando servicios de gobierno local de nivel inferior y superior en nuevos consejos unitarios.[25] En muchos lugares, esto está reavivando conflictos internos que llevan siglos latentes, y estas tensiones, indudablemente, afectan el avance del DPP.

Hasta que no haya un cambio legislativo que modifique el proceso de negociación para la descentralización, sólo se pueden establecer nuevas autoridades combinadas con el apoyo unánime de todas las autoridades de nivel superior (condados y unitarias). Hay planes para otorgar un nuevo poder de "directiva ministerial" que permita al Gobierno de Londres obligar a determinadas áreas a unirse, siendo irónico

22. UK Gov "English Devolution White Paper" (16.12.2024). https://www.gov.uk/government/publications/english-devolution-white-paper-power-and-partnership-foundations-for-growth/english-devolution-white-paper (última consulta 30.03.2025)

23. "Cheshire and Warrington Given Green Light for Devolution" BBC News (5.02.2025) https://www.bbc.co.uk/news/articles/cre85qnxvnvo (última consulta: 30.03.2025).

24. Institute for Government "Labour's Devolution Priority Programme is welcome – but the government must be alert to the delivery challenges" https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/labours-devolution-priority-programme-welcome (última consulta: 30.03.2025).

25. UK Government, "Local government reorganisation: Policy and programme updates" (última consulta: 09.02.2025).

https://www.gov.uk/government/collections/local-government-reorganisation-policy-and-programme-updates#:~:text=On%20the%205%20February%202025,the%20government's%20Devolution%20Priority%20Programme

que se intente lograr esto mediante una intervención centralista cuando el objetivo subyacente es descentralizar el poder de decisión.

Se podría decir que esto contradice al fin que se persigue, aunque en algunos casos parece que sin acción externa los conflictos continuarían indefinidamente. Sin embargo, es muy posible que las voces locales estén más al tanto de los obstáculos estructurales y culturales para la cooperación, que no son evidentes para las autoridades centrales.

Un aspecto adicional es la situación de Cornualles, que seguirá sin recibir mayor reconocimiento que otras regiones dentro de Inglaterra, a pesar de su distintiva cultura y lengua bretónica revivida en las últimas décadas. Aún queda por ver si habrá resistencia por parte del pueblo córnico.

El Consejo de Naciones y Regiones

Esta propuesta para un organismo cuasi-intergubernamental proviene de un informe del ex primer ministro Gordon Brown: *A New Britain: Rebuilding our Democracy and Renewing our Economy.*[26] El plan fue incorporado en el manifiesto electoral del Partido Laborista de 2024 y se implementó ese mismo año, tras su victoria. La primera reunión del Consejo de Naciones y Regiones (CNR) tuvo lugar en octubre de 2024 y estuvo dominada por el tema del reparto de poderes entre los diferentes gobiernos.[27]

El CNR está compuesto por el primer ministro del Reino Unido, los líderes de los ejecutivos de Gales, Escocia e Irlanda del Norte, el alcalde de Londres y los once alcaldes de las autoridades combinadas (CAMs).[28] Se espera que el número de miembros permanentes aumente a medida que avance el DPP. También existe la posibilidad de invitar a representantes políticos de cada entidad a asistir de forma puntual para tratar temas específicos como salud o deporte.

Como era de esperar, algunos de los desafíos mencionados anteriormente repercutirán en el funcionamiento, y posiblemente la eficacia del CNR. Los conflictos y retrasos relacionados con los planes del DPP y la LGR afectarán inevitablemente cuán inclusivo es realmente este consejo. Además, hay cuestiones estructurales, como la marginación de Cornualles. No únicamente han generado enfado y frustración su falta de reconocimiento como nación, sino también las sugerencias de que ni siquiera se la trate como una unidad política distinta, agrupándola con Devon. Todavía no está clara la evolución de esta propuesta a medio y largo plazo.[29]

26. Gordon Brown, "A New Britain: Rebuilding our Democracy and Renewing our Economy" https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2022/12/Commission-on-the-UKs-Future.pdf (última consulta: 05.12.2022).

27. Council of Nations Tackles Challenge of UK Power Sharing *BBC News* https://www.bbc.co.uk/news/articles/cvgwl8807w7o (última consulta: 11.10.2024).

28. UK Government, Council of Nations and Regions, https://www.gov.uk/government/publications/council-of-the-nations-and-regions-terms-of-reference/council-of-the-nations-and-regions-terms-of-reference (última consulta: 21.01.2025).

29. Cornwall Votes Down Talks on Cross Tamar Authority, *BBC News* https://www.bbc.co.uk/news/articles/cwy7nvvzxnjo

Principales sentencias dictadas durante 2024

Si bien ha habido comparativamente pocas sentencias relevantes durante este período, no obstante, las siguientes son de interés para los estudiosos en esta disciplina:

Re McCord's Application for Judicial Review[30]

El solicitante impugnó la Ley de Irlanda del Norte de 1998, Parte I, art. 4(5). Argumentó que el voto de los miembros de la asamblea legislativa que no están designados como unionistas ni nacionalistas, según las disposiciones constitucionales, tiene menor peso en ciertas áreas importantes de la actividad de la Asamblea que el de los miembros que sí son designados de esa manera; y que tal distinción era injustificada. El valor, la eficacia y la equidad de este modelo generan, con razón, un encendido debate político.

Aunque la decisión judicial se refería a normas específicas de Irlanda del Norte, la implicación más general es que los tribunales se mostrarán reacios a aceptar impugnaciones a los acuerdos alcanzados respecto al sistema electoral en los contextos de devolución competencial.

R. (on the application of Police and Crime Commissioner for the West Midlands) v Secretary of State for the Home Department[31]

La decisión del ministro del Interior, de conformidad con la Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 s.107F, de transferir los poderes de un comisionado de policía al alcalde electo en su área fue anulada porque no se había proporcionado suficiente información para cumplir con los requisitos del art. 113 de la Ley, consistente en un proceso de consulta a fin de otorgar al público una oportunidad de participar.

V. Suiza

Breve exposición de la situación política durante 2024

Tras la renovación de las dos cámaras del Parlamento suizo mediante las elecciones federales de octubre de 2023, y del Consejo Federal, el año 2024 ha estado marcado por la continuación de los objetivos programáticos de la legislatura, centrados prioritariamente en el bienestar, la cohesión, la seguridad y el clima. Al final del año, el 11 de diciembre, se eligieron el nuevo presidente y vicepresidente de la Confederación para el año 2025 (dado que la presidencia federal rota anualmente).

En el ámbito de las relaciones internacionales, Suiza ha continuado reforzando sus vínculos con la Unión Europea, en línea con una de las prioridades establecidas en la Estrategia de Política Exterior 2024–2027. En particular, en marzo de 2024 el

30. *e McCord's Application for Judicial Review* [2024] NIKB 67 | [2024] 9 WLUK 209.

31. *R. (on the application of Police and Crime Commissioner for the West Midlands) v Secretary of State for the Home Department* [2024] EWHC 604.

Consejo Federal adoptó un mandato negociador orientado a estabilizar y desarrollar las relaciones con la UE y sus Estados miembros, lo que condujo a la conclusión formal de las negociaciones para un nuevo acuerdo bilateral el 20 de diciembre de 2024. Las negociaciones incluyeron, entre otros aspectos, el refuerzo del compromiso financiero suizo con la Unión, la firma de nuevos acuerdos relativos al mercado interior en materia energética y de seguridad alimentaria, la cooperación en el ámbito sanitario, así como la readmisión de los investigadores suizos en los programas *Horizon*.

En el marco de su segundo año de mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Suiza participó activamente en la adopción de diversas resoluciones, entre ellas sobre la protección del personal humanitario, el Estado de Derecho en relación con los regímenes sancionadores y la diplomacia científica (*science diplomacy*).

Desde la perspectiva de la participación democrática, el año 2024 estuvo marcado por la celebración de doce referendos populares, distribuidos en cuatro jornadas de votación: dos el 3 de marzo, cuatro el 9 de junio, dos el 22 de septiembre y cuatro el 24 de noviembre.

Descripción de las principales reformas constitucionales, legislativas y sublegislativas llevadas a cabo durante 2024

El ordenamiento de la Confederación Helvética se distingue tradicionalmente, en el panorama del derecho comparado, por la centralidad de los mecanismos de democracia directa, tales como las iniciativas populares, los referendos y las peticiones. Estos instrumentos permiten una participación directa de la ciudadanía en los tres niveles de gobierno que articulan el federalismo suizo: Confederación, cantones y municipios. En particular, el referéndum facultativo (introducido en 1874) permite someter a votación determinadas decisiones parlamentarias, como las leyes nuevas, previa recogida de 50.000 firmas en un plazo de 100 días.

Las cuatro jornadas de votación celebradas en 2024 arrojaron los siguientes resultados:

En la primera jornada, celebrada el 3 de marzo, se aprobó la iniciativa para una decimotercera mensualidad del seguro de vejez y supervivencia (AVS), con un 58 % de votos favorables. Esta propuesta preveía aumentar la pensión mínima anual sin reducir las prestaciones complementarias. En cambio, fue rechazada la iniciativa sobre las pensiones que proponía elevar la edad de jubilación para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema (78,8 % de votos en contra).

En la votación del 9 de junio, solo se aprobó la iniciativa relativa a la ley federal sobre el suministro seguro de electricidad mediante energías renovables (68,7 % de votos afirmativos). Fueron rechazadas las iniciativas relativas a la reducción de las primas de los seguros de enfermedad (55,5 % no), al control de los costes del seguro obligatorio de atención sanitaria (62,8 % no), y la iniciativa popular sobre la "libertad e integridad física", que cuestionaba el consentimiento obligatorio para las

campañas de vacunación estatales, como ocurrió durante la pandemia de Covid-19 (73,7 % no).

En la jornada del 22 de septiembre, ambas iniciativas sometidas a referéndum fueron rechazadas: la relativa al aumento de financiación y de superficies protegidas para la biodiversidad (63 % no), y la reforma de la previsión profesional (67,1 % no).

Por último, en la jornada del 24 de noviembre se aprobó la modificación de la Ley Federal sobre el Seguro de Enfermedad (LAMal), destinada a establecer un sistema de financiación uniforme de las prestaciones (53,83 % sí). Sin embargo, fueron rechazadas las reformas del Código de las Obligaciones referidas al subarriendo (51,6 % no) y al desahucio por necesidad personal del arrendador (53,8 % no), así como el decreto federal sobre la fase de ampliación 2023 de las carreteras nacionales (52,7 % no).

Iniciativas de reforma de relevancia federal/regional, iniciadas o debatidas durante 2024

De acuerdo con lo dispuesto por el Consejo Federal el 21 de febrero, el 1 de abril de 2024 entró en vigor la nueva Política Regional (NPR), puesta en marcha por primera vez en 2008, mediante la cual se da cumplimiento a las modificaciones de la Ley Federal sobre la Política Regional (Ley Federal de 6 de octubre de 2006), aprobadas por el Parlamento en la sesión de otoño de 2023. Se trata del tercer programa plurianual (2024-2031) destinado al desarrollo de las regiones de montaña, rurales y fronterizas, cuya orientación se aparta en gran medida de los modelos de la Unión Europea, como las políticas de cohesión, y se caracteriza por un enfoque descentralizado orientado a reducir las disparidades regionales (equidad).

En concreto, la NPR se articula en torno a tres pilares fundamentales: fomento de la innovación y la competitividad entre regiones; creación de sinergias entre políticas regionales y sectoriales; y compartición de conocimientos entre regiones y en la gestión regional.[32] En lo que respecta al primer pilar, considerado el más relevante, el marco general es establecido a nivel del gobierno federal, mientras que corresponde a los cantones el desarrollo y la selección de los programas específicos a financiar, siendo por tanto responsabilidad de estos su implementación. A diferencia de los dos primeros programas de la NPR (2008-2015 y 2016-2023), centrados principalmente en el sector exportador (industria y turismo), el nuevo programa toma en consideración las críticas formuladas respecto a dicho enfoque, promoviendo políticas más inclusivas y objetivos que trascienden el mero crecimiento del PIB, con especial atención al fortalecimiento de la economía local (residencial) y a la incorporación de criterios y metas de sostenibilidad.

Las nuevas medidas afectan, en particular, a los instrumentos de apoyo a pequeños proyectos de infraestructura, que podrán beneficiarse de subvenciones a fondo

32. Véase Meili, R. y Mayer, H. (2024) "The evolution of regional policy in Switzerland: From a growth oriented to a challenge-led policy?" Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit, vol. 39 (1-2), 84-91.

perdido (de hasta 50.000 francos suizos por proyecto), en lugar de limitarse al otorgamiento de préstamos, previéndose que estas contribuciones impulsen adicionalmente la actividad económica en las regiones rurales y de montaña, sobre la base de los resultados positivos observados en diversas experiencias piloto desarrolladas en algunos cantones durante el trienio anterior (2020-2023). A ello se suman los restantes instrumentos de cofinanciación para proyectos de mayor envergadura, tales como la compensación financiera interterritorial, los préstamos de la NPR y las aportaciones de actores privados.

Principales sentencias dictadas durante 2024

El sistema judicial de la Confederación Suiza está integrado por cuatro tribunales federales. De ellos, el Tribunal Federal constituye la máxima autoridad jurisdiccional y resuelve en última instancia en casi todos los ámbitos. Completan la estructura el Tribunal Penal Federal, el Tribunal Administrativo Federal y el Tribunal Federal de Patentes, cada uno de ellos con competencias en primera instancia en sus respectivos sectores.

Entre las resoluciones dictadas en 2024[33] destacan las siguientes:

En una sentencia de 29 de agosto, el Tribunal Federal desestimó una demanda de responsabilidad contra el Estado por las medidas adoptadas por el Consejo Federal durante la pandemia de coronavirus. Los demandantes solicitaban una indemnización simbólica de un franco suizo por persona.

En una decisión de 28 de agosto, el Tribunal Federal estimó un recurso interpuesto por una ciudadana siria, concediéndole una autorización de residencia. La recurrente, que había sido admitida provisionalmente junto con su familia –solicitante de asilo– diez años antes, vio reconocida su situación a la luz del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar.

De especial relevancia internacional fue la histórica sentencia dictada el 9 de abril por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso interpuesto por la asociación suiza de mujeres mayores por el clima (*Verein Klimaseniorinnen Schweiz*). Se trata del primer fallo del TEDH que establece la responsabilidad de un Estado por insuficiencia de acción climática. El Tribunal consideró que las medidas adoptadas por el gobierno suizo eran inadecuadas para combatir el cambio climático, y concluyó que se habían vulnerado el art. 8 (vida privada y familiar) y el art. 6.1 (acceso a la justicia) del Convenio. De este modo, el TEDH reconoció de forma explícita la vinculación entre la crisis climática y la protección de los derechos humanos fundamentales.

33. https://www.bger.ch/it/index/press/press-inherit-template/press-mitteilungen.htm?histo=true

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:



Andalucía

Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa



Aragón

Vicepresidencia y Departamento de Presidencia, Economía y Justicia. Dirección General de Desarrollo Estatutario



Cantabria

Consejería de Presidencia, Justicia, Seguridad y Simplificación Administrativa



Castilla y León

Consejería de la Presidencia



Castilla-La Mancha

Viceconsejería de Relaciones Institucionales. Vicepresidencia Segunda



Cataluña

Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis de l'Autogovern



Comunitat Valenciana

Conselleria de Justícia i Administració Pública. Secretaria Autonòmica de Justícia i Autogovern



Galicia

Consellería de Presidencia, Xustiza e Deportes. Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias



País Vasco

Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno

2024

El Informe de las Comunidades Autónomas 2024 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 2024. 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 "Protección civil en el ámbito autonómico" y "La inmigración en el Estado autonómico", 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, SL
Sancho Dávila, 6 – 28028 Madrid
Tel.: (+34) 91 304 33 03
atencion@marcialpons.es