





# INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2024

**Versión Provisional**

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 Guitart  
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

M<sup>a</sup> 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 M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

M<sup>a</sup> 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

## 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 “Las Comunidades Autónomas y la Inmigración”, 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* será presentado en el Foro de las Autonomías el próximo 8 de julio en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en colaboración con la Fundación Manuel Gimenez 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 ese enfrentamiento político el que 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 pro-

yecto de presupuestos del Estado, como por otra parte ha ocurrido también en diversas Comunidades Autónomas, 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, la actividad legislativa y administrativa de las Comunidades Autónomas, (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 Comunidades Autónomas, 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, 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 Comunidades Autónomas. 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.

*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, haciendo de la necesidad virtud. 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 Partido Popular 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 Partido Popular, lo que imposibilita 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 producir-

se 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 Tribunal Constitucional. Pacificar este conflicto por la jurisdicción constitucional, mucho nos tememos, 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 Comunidades Autónomas 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 Partido Popular 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 ascensión 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 Partido Popular 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 resulta de cuestionable constitucionalidad. Otras demandas, más tradicionales, se refieren al traspaso de Rodalies o a actuaciones de inversión del Estado. 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, qqe 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, Islas Baleares 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 parlamentario 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 Comunidades Autónomas 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 Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto) que permitía superar el rechazo del Senado mediante la ratificación de su voto favorable por el Congreso. Una modificación que sería muy censurable desde la perspectiva de la lógica del sistema autonómico si se pudiera considerar el Senado como una verdadera Cámara de representación de las Comunidades Autónomas –como la Constitución enuncia pero no desarrolla con cierta contradicción– en lugar de ser el espacio de oposición política a la mayoría en el que se ha convertido en esta Legislatura. 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 Comunidades Autónomas 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 comunidades autónomas. 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 Comunidades Autónomas son manifiestas, especialmente para la adecuación de los recursos disponibles a nuevas finalidades y políticas de gasto y, sobre todo, para las previsiones de inversión, 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 Comunidades Autónomas, 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, Islas Baleares 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 Comunidades Autónomas. 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, pero 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 Comunidades Autónomas 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 Comunidades Autónomas. 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 algunas de las explicaciones de años anteriores. 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, tan sólo resulta posible actuar coyunturalmente —a modo de parches— para garantizar la supervivencia del sistema. Así en el año 2024 debemos destacar la presencia de fórmulas ya conocidas de incremento de los recursos autonómicos (anticipos y entregas a cuenta, programas de actuación sectorial con financiación adicional del Estado) y la aparición de un instrumento novedoso y objeto de enorme debate político: la asunción por parte del Estado de la deuda de las Comunidades Autónomas 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 Comunidades Autónomas, 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 y asumida, 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 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, 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 del concierto o convenio o asimilable a los mismos? ¿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, pese a su apariencia brillante, 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, por señalar algunas de las divergencias. Urge clarificar, pues, las propuestas de lo que sea una financiación singular para ser discutidas racionalmente. Tampoco será fácil que las demás Comunidades acepten una singularidad para Cataluña, cuya justificación dista de ser evidente, de la que ellas no participen. No es un debate nada sencillo.

## 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 Tribunal Supremo 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 Ley Orgánica 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 Tribunal Constitucional, 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 incluídas 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 artículo 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 Tribunal Supremo, 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 mudanzas. 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 Tribunal Constitucional 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 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 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 característi-

ca 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. Un fenómeno que 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 régimen económico de la Seguridad Social. 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 Tribunal Constitucional 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 doctrina 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 asamblea, 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.

*a) La ley de amnistía*

Ha tenido mucho protagonismo la accidentada aprobación de la Ley Orgánica 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 Tribunal Constitucional 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 Tribunal Supremo y el Tribunal de Cuentas, las invocaciones al TJUE y a la exigencia de limitación de la intervención del Tribunal Constitucional 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 Comunidades Autónomas.

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 Ley Orgánica 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 Comunidades Autónomas, 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 Ley Orgánica 5/2024, de 5 de noviembre, del *derecho de defensa* genera consecuencias financieras para las Comunidades Autónomas 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 Ley Orgánica 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 Comunidades Autónomas 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 Comunidades Autónomas 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 CCAA**

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 Comunidades Autónomas 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 el 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 Comunidades Autónomas. Así ha sido, tanto para las cuestiones pendientes, como son la renovación del sistema de financia-

ción, 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. 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 Tribunal Supremo 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 infraestruc-

turas. 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.*

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 acuerdos 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.

#### *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 Partido Popular 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 Partido Popular, 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 Tribunal Constitucional 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 Tribunal Constitucional. 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 agresivo.

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 Tribunal Constitucional 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 Comunidades Autónomas, 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 CCAA

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-ley* 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 nueve Comunidades (Canarias, Cantabria, en este caso con rango reglamentario, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, 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.

También ha sido objeto de diversas normas la *memoria histórica*, con la adopción de leyes derogatorias de las anteriores en este ámbito (Aragón y Comunidad Valenciana) que están pendientes de resolución del Tribunal Constitucional tras su impugnación por el Estado. 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 materiales* han suscitado la atención de varias Comunidades Autónomas: así los modelos de *gestión sanitaria*, impulsando la colaboración con el sector privado mediante diversas fórmulas, en Andalucía, Cantabria, Islas Baleares, Castilla y León o Madrid; la *simplificación administrativa* 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, 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 Islas Baleares 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, 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.

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.



**El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas:**



**Junta de Andalucía**

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**

Castilla-La Mancha

Viceconsejería de Relaciones Institucionales. Vicepresidencia Segunda



Cataluña

Generalitat de Catalunya Institut d'Estudis de l'Autogovern



Comunitat Valenciana

Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica. Càtedra de Dret Foral Valencià i Desenvolupament Estatutari (Universitat de València)



Galicia

Conselleria de Presidencia, Xustiza e Deportes. Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias



País Vasco

Viceconsejería de Régimen Jurídico. Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno