

INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2025

VALORACIÓN GENERAL

**BORRADOR PARA DISCUSIÓN EN FORO EL DIA 29 DE
JUNIO DE 2026**

VERSIÓN PROVISIONAL.

Documento de trabajo sujeto a cambios.

**No utilizar como fuente definitiva
ni citar sin permiso.**

1. El estado autonómico en 2025: polarización, inercia, necesidades de reformas y gestión ordinaria

a) La polarización y el enfrentamiento como elementos definitorios del estado autonómico en 2025

La polarización y el enfrentamiento político que ya caracterizaban 2024, con la práctica desaparición de espacios compartidos y de acuerdo, no sólo se han mantenido en 2025, sino que se han intensificado y han marcado de nuevo la realidad del modelo autonómico durante todo el año.

A las características ya explicadas en el *Informe 2024*, cuyo origen se situaba esencialmente en el nivel estatal y en la situación en el Congreso de los Diputados, se unen este año nuevos elementos que, por una parte, agravan esa dinámica en las instituciones del Estado y, por otra, consolidan su traslación a las comunidades autónomas y a las relaciones intergubernamentales.

Así, la mayoría parlamentaria que da apoyo al Gobierno del Presidente Sánchez se ha convertido en más inestable conforme avanzaba 2025, con el progresivo alejamiento de los diputados de Podemos y de Junts que apoyaron la investidura, con las sucesivas negociaciones con ERC en torno a sus demandas referidas a la autonomía de Cataluña y especialmente a la reivindicación de una “financiación singular”, o con las tensiones y dinámicas competitivas entre ERC y Junts y, en menor medida, entre PNV y Bildu. Pero también con distintos episodios de desencuentros entre PSOE y Sumar y, quizás sobre todo, con la creciente debilidad del propio Partido Socialista a partir de los distintos procedimientos penales iniciados en 2025 en torno a diversas acusaciones de corrupción (caso mascarillas y sus derivadas vinculadas con los exsecretarios de organización del PSOE, José Luis Ábalos y Santos Cerdán, los procedimientos contra la esposa y el hermano del Presidente Sánchez), o abuso de la posición institucional (señaladamente el juicio contra el Fiscal General del Estado que acabaría en su condena en diciembre de este año).

El resultado de esta situación se concreta en la reducción del número de normas estatales, tanto leyes como decretos-leyes, también de en la menor intensidad y fuerza de su contenido, así como en la inseguridad respecto de la aprobación de las propuestas del gobierno y de los acuerdos que con él se alcanzan: buena muestra de ello son las escasas siete leyes o cinco decretos-leyes aprobados con efectos en el sistema autonómico, que se comentan más adelante, la derogación de dos decretos-leyes por no alcanzar la mayoría para su convalidación o el rechazo de algunas proposiciones de ley presentadas tras acordarlas con el gobierno. Y se expresa, quizás de modo paradigmático, en la reedición en 2025 de la situación presupuestaria de 2024: el ejercicio se ha desarrollado por entero bajo la prórroga presupuestaria (del presupuesto para 2023 aprobado en diciembre de 2022) y no se ha aprobado presupuesto para 2026, puesto que el Gobierno ni siquiera presentó el proyecto de ley correspondiente y vio rechazadas por el Congreso sus propuestas de objetivos de estabilidad, como había ya sucedido en 2024.

La dificultad de alcanzar mayorías parlamentarias estables se ha reflejado este año en algunas comunidades autónomas, esencialmente tras la crisis de los gobiernos de coalición de PP y Vox en 2024 que ha culminado en la convocatoria anticipada de elecciones en Extremadura, celebradas en diciembre de 2025, en Aragón, celebradas en febrero de 2026 y en Castilla y León, en este caso convocadas y celebradas ya 2026; pero se extiende más allá de estas para proyectarse también sobre gobiernos minoritarios sin mayoría garantizada y para concretarse en que 4 CCAA no han permanecido todo el año 2025 con presupuestos prorrogados y 8 CCAA no han aprobado presupuesto para 2026.

Estas dinámicas de inestabilidad, estatal y autonómica, no son independientes, sino que se entrecruzan con frecuencia y de modo relevante. Así sucede, y no es nuevo, con las posiciones de fuerzas políticas de ámbito autonómico, decisivas para la mayoría en el Congreso de los Diputados, que compiten entre sí en sus Comunidades y trasladan esa competencia al ámbito estatal: ERC, Junts y PSC en Cataluña, PNV y Bildu en el País Vasco o Coalición Canaria, PSOE y PP en Canarias. Pero también con el traslado a las Comunidades de la competencia entre PP y Vox en el Estado.

El enfrentamiento político se ha trasladado plenamente al ámbito de las relaciones intergubernamentales para consolidarse aquí como un enfrentamiento institucional entre el Estado y la mayoría de las CCAA. En gráfica expresión de Javier Donaire en su valoración de este año, nos encontramos ante una “cooperación tensionada” que condena al bloqueo prácticamente absoluto a los órganos de mayor nivel y relevancia política, la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y que impacta ya establemente en buena parte de las conferencias sectoriales, de modo que se mantiene tan sólo la garantía y efectividad del funcionamiento ordinario y los acuerdos mínimos para ello. En cambio, la tensión y las dificultades se expanden en los ámbitos de gestión concurrente o compartida, concretándose en el fracaso de propuestas de acuerdo o en la inactividad de algunas conferencias sectoriales.

Estas situaciones de enfrentamiento impactan también ante situaciones de crisis y las respuestas necesarias: a lo ocurrido en 2024 con la DANA deben sumarse este año, ciertamente con menor virulencia e intensidad, las declaraciones y primeras actuaciones de los distintos gobiernos en relación con los incendios forestales en Galicia y Castilla y León, con la gestión sanitaria en Andalucía (cribados de cáncer), con la respuesta a la situación de los menores inmigrantes no acompañados llegados a Canarias irregularmente o con los continuos enfrentamientos con la Comunidad de Madrid (en materia sanitaria por ejemplo, tanto respecto de la prestación de atención general en la Comunidad como respecto del registro de objetores a la interrupción voluntaria del embarazo). Y estos enfrentamientos llegan ya en 2025 hasta acusaciones de incumplimiento de obligaciones legales.

Relaciones intergubernamentales e inestabilidad política en el Estado, finalmente, se combinan dando lugar a un fenómeno creciente en el que el entrecruzamiento del juego de mayorías en cada nivel territorial condiciona fundamentalmente la recepción y la negociación de propuestas en los órganos de relación entre Estado y Comunidades Autónomas. Es el caso claramente de las demandas bilaterales en materia de financiación (condonación de deuda, modelo singular para Cataluña...)

que defiende ERC, discute y asume con más o menos cambios el Estado y se trasladan después a propuestas multilaterales que el resto de CCAA observan con recelo, cuando no con rechazo, por la negociación bilateral que las precede. Y también, en sentido contrario, de las discusiones desarrolladas en relación con la distribución de menores inmigrantes, fuertemente condicionadas por la relación en el ámbito estatal de PP y Vox que se traslada después a las posiciones de los gobiernos autonómicos apoyados por estos partidos.

En todo caso, estas dinámicas entrecruzadas han conducido a que en 2025 hayan renacido ámbitos de actuación y de debate ya conocidos pero que estaban más ausentes: los traspasos de funciones y servicios en ámbitos tan sensibles como la seguridad social, las demandas de singularidad, su tensión con su eventual generalización y el retorno de la cuestión de un modelo asimétrico de autonomía.

b) El riesgo de un estado autonómico marcado por la inercia, la parálisis y la incapacidad de afrontar reformas

La persistencia de estas situaciones en la realidad política española y la consolidación de su traslado al ámbito autonómico y de relaciones intergubernamentales plantea de modo cada vez más inminente el riesgo de incapacidad de respuesta, o al menos de discusión constructiva y efectiva, a los múltiples asuntos relevantes y más o menos novedosos que suscita la realidad.

No se trata sólo del nuevo modelo de financiación, pendiente desde 2014, o de las reiteradas dificultades de gobernabilidad, ausencia de presupuestos y consecuentes actuaciones cada vez más complejas y discutibles para afrontarlas. A estas cuestiones bien conocidas podemos añadir otros retos, no menores, que se concretan en las páginas restantes de esta valoración general y en los distintos capítulos del *Informe* y a los que habrá de dar respuesta: así, a las demandas contrapuestas de garantía de ámbitos de responsabilidad y desarrollo de políticas propias por las CCAA y de elementos de igualdad y homogeneidad de los derechos de los ciudadanos (en educación, universidades, servicios sociales, vivienda, sanidad, servicios universales, acceso a la justicia...), que se expresa en el creciente uso del art.149.1.1 CE y de las actuaciones de coordinación y de planificación conjunta en los órganos de cooperación; o también a las crecientes tensiones sobre infraestructuras y servicios públicos resultantes del aumento de población en España y de su desigual distribución entre CCAA (de nuevo, vivienda, educación, sanidad, servicios ferroviarios de cercanías...), que no cuentan con planes estables y a largo plazo que garanticen la coherencia de las distintas actuaciones y su eficacia.

Del mismo modo, habrá que afrontar el aumento de actuaciones autonómicas para la captación de grandes inversiones y proyectos, privados y públicos, que plantea dudas sobre los criterios de distribución de la inversión estatal correspondiente o de fijación de prioridades en infraestructuras, sobre las demandas de territorialización de su gestión o sobre los límites y efectos de las políticas autonómicas de captación de recursos, con medidas fiscales (y sus efectos en el presupuesto de la CA y el sistema de financiación), urbanísticas o de negociación “público-privada” de un marco regulatorio y de las condiciones para hacer real un

proyecto privado de gran inversión, que hoy se concreta en centros de datos, instalaciones energéticas, centros de distribución u ofertas de ocio.

Y para acabar este repaso hay que aludir a la falta de ordenación de las necesidades de participación y acción conjunta y su discutible desarrollo: desde las actuaciones ante crisis (DANA, incendios, menores inmigrantes) hasta la participación en actividad normativa (con las sentencias del TC este año sobre Formación Profesional o vivienda), o los planes y actuaciones conjuntas (con la demanda y acuerdos en los últimos años de traspasos de infraestructuras y organismos reguladores o su apertura a la presencia de las CCAA afectadas) o con las múltiples previsiones estatutarias o legales sin desarrollo y con prácticas débiles, que no encuentran impulso ni en las instituciones políticas ni en los tribunales.

Todas estas realidades, presentes reiteradamente en múltiples sectores no han dado lugar a prácticamente ninguna reforma relevante o estrategia común en las instituciones estatales y autonómicas en el último decenio. Sea por la dificultad de articular políticas y reformas en un contexto de polarización y mayorías complejas, inestables o débiles, sea por la falta de liderazgo y compromiso en los órganos de cooperación, sea por la división y la inercia en las resoluciones del Tribunal Constitucional, corremos el riesgo de que el modelo autonómico no sólo se perciba sino que sea realmente un obstáculo en la necesaria capacidad de acción institucional y política para adaptar el Estado y la sociedad española a los cambios y exigencias de la realidad.

Frente a ello, se hacen cada vez más necesarios espacios de acuerdo para poder dar respuesta y adoptar reformas, y aún más en un contexto de mayorías débiles e inestables. Espacios de discusión política no dominados por la necesidad de contraponer y enfrentar, que asuman la legitimidad política y jurídica de las posiciones ajenas y permitan su desarrollo, desde el legítimo desacuerdo; espacios de relación institucional, más alejados de la competencia electoral; sobre todo en el sistema de relaciones intergubernamentales, reconociendo la autonomía y la dinámica política propia y territorial de cada institución participante; y espacios ajenos a los partidos, en especial en torno a entidades sociales, interlocutores sociales y expertos. Y es necesario recuperar la lealtad en el cumplimiento de las decisiones adoptadas, aun desde el desacuerdo y la crítica; restablecer referentes sociales comunes y compartidos, más alejados en lo posible del enfrentamiento electoral; y saber valorar públicamente el acuerdo, la adopción de decisiones y la capacidad de plantear y adoptar reformas.

c) Algunos sectores de actividad especialmente relevantes

La lectura de las distintas crónicas y valoraciones del *Informe CCAA 2025* permite en todo caso destacar algunos ámbitos de actuación especialmente destacados este año, en los que confluyen normalmente intervenciones estatales y autonómicas, resoluciones jurisdiccionales y acuerdos y trabajos interadministrativos, a las que se presta atención en las restantes páginas de esta valoración general y a lo largo de todo el *Informe*.

Sigue figurando en lugar destacado la cuestión de la crisis del acceso a la vivienda, presente en alguna norma estatal de prórroga de actuaciones, pero objeto sobre todos de normas autonómicas (que ofrecen perspectivas distintas, desde la generación de vivienda pública o la intervención en el mercado de alquiler al fomento de la iniciativa privada y de la actuación del mercado), de sentencias del Tribunal Constitucional y de demandas de planes y acciones cooperativas.

Aumenta la importancia del debate, si no de las actuaciones, en relación con la capacidad y funcionamiento de los servicios públicos, con concreciones tan diversas como las huelgas sanitarias y educativas, los debates sobre el papel del sector público y del sector privado en la sanidad, los servicios sociales o las universidades, las crisis de funcionamiento de Rodalies en Cataluña o del AVE en el ámbito estatal o las discusiones sobre la calidad de los servicios que tienen su expresión más habitual en la educación o sobre las necesidades de mantenimiento y adecuación a los incrementos de demanda, especialmente en el contexto del aumento de la población por la llegada de nuevos residentes, en un amplio abanico que va desde inversores y profesionales desplazados (*expats*) a inmigrantes económicos, en situación regular o irregular. A ello deben añadirse modificaciones concretas, pero de relevancia cualitativa y cuantitativa, como la atención a los pacientes de ELA.

Cobra mayor importancia en este año la adopción de reformas de simplificación administrativa: tanto mediante leyes de carácter simplificador como mediante el impulso político de actuaciones de reducción de intervenciones administrativas o de apertura a la iniciativa privada.

Por último, tras las experiencias recientes de crisis territoriales (erupción volcánica en La Palma, DANA), 2025 deja un nuevo ejemplo de tensión entre administraciones derivada de esas crisis y que dificulta una respuesta efectiva. Las peticiones de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la llegada irregular de menores inmigrantes no acompañados han dado lugar a una sentencia del Tribunal Constitucional, varias resoluciones del Tribunal Supremo, a una importante reforma legal y al desarrollo de instrumentos intensos de coordinación obligatoria de las Comunidades por parte del Estado. Puede discutirse si el resultado final es o no adecuado y efectivo. Pero lo más preocupante quizás es que no han dado lugar ni a un solo acuerdo mayoritario de nuestras administraciones públicas.

2. Elecciones y sistema institucional

a) Elecciones extremeñas y convocatoria de elecciones en Aragón y Castilla y León

2025 iba a ser uno de esos escasos años sin convocatorias electorales en España, lo que habría significado dos años de actividad institucional estatal y autonómica alejada de las tensiones propias de los enfrentamientos electorales, desde las elecciones catalanas de mayo de 2024 hasta las andaluzas previstas para mediados de 2026. No ha sido así.

El 27 de octubre, la Presidenta de la Junta de Extremadura, María Guardiola, convocaba elecciones anticipadas, que se celebraron el 21 de diciembre. Unos días antes, el 12 de diciembre, el Presidente Jorge Azcón disolvía las Cortes de Aragón y convocaba elecciones en la comunidad a celebrar el día 8 de febrero de 2026. Y ya en 2026, los presidentes de la Junta de Castilla y León y de la Junta de Andalucía convocaban elecciones anticipadas en sus comunidades (el 20 de enero y el 23 de marzo), efectivamente celebradas los días 15 de marzo y 17 de mayo, respectivamente.

La efectiva celebración de cuatro elecciones autonómicas de modo consecutivo, con su convocatoria y la correspondiente campaña electoral, ha intensificado las dinámicas de enfrentamiento entre partidos y de centralidad de las expectativas electorales y las ha extendido plenamente al ámbito institucional autonómico y de relaciones intergubernamentales desde otoño de 2025 hasta hoy, lo que confirma como decíamos el año pasado que “el tiempo institucional y de la acción de gobierno ha sido devorado por el tiempo electoral”.

Las convocatorias en Extremadura, Aragón y Castilla y León surgían en los tres casos de la ruptura del pacto de gobierno entre PP y Vox en 2024 y del fracaso de la negociación entre ambas fuerzas para la aprobación de presupuestos para 2025 y la reiteración de esa situación para 2026, mediante la retirada del proyecto en Extremadura, su no presentación en Aragón y el rechazo en Castilla y León. De este modo, en las tres comunidades se repetía el escenario de un gobierno estable, en la medida que no existía alternativa posible, pero con un reducido margen de actuación ante la dificultad de alcanzar la mayoría parlamentaria necesaria para adoptar decisiones legislativas y presupuestarias. Otras Comunidades en la misma situación, sin embargo, han optado por caminos distintos: la recuperación de la capacidad de acuerdos entre PP y Vox en el caso valenciano, con la aprobación en julio de 2025 de los presupuestos para ese ejercicio y la presentación a las Cortes en mayo de 2026 del proyecto de ley para este año; el mantenimiento de la inestabilidad en el caso de Murcia, que si bien consiguió aprobar en 2025 la ley de presupuestos para ese año, no aprobó presupuestos para 2026; o una dinámica de acuerdos puntuales sin pacto de legislatura con Vox, que no entró en el Gobierno del PP en Islas Baleares.

En este sentido, la convocatoria de elecciones anticipadas en las tres comunidades citadas, a las que se sumaría Andalucía entrado ya 2026 y sin problemas de estabilidad gubernamental, obedece también a otras razones: una de ellas, habitual y normalizada, las expectativas de éxito electoral de la fuerza de gobierno, en este caso el PP; y otra, propia de este momento político, que pretende impulsar la expresión, repetida en las distintas comunidades, de una mayoría electoral favorable al Partido Popular y de intenso rechazo al gobierno de Pedro Sánchez y del Partido Socialista en el nivel estatal.

Esta última línea refuerza la presencia, ya de por intensa, de cuestiones y dinámicas de ámbito estatal en la campaña; y pone en primer plano una lectura de sus resultados en términos estatales, con especial incidencia en el debate político nacional, aunque la situación ha sido ligeramente distinta en Castilla y León, a diferencia de lo ocurrido en las elecciones celebradas en 2024. Sin duda, la distinta y más débil posición del gobierno del Presidente Sánchez en 2025 respecto de 2024

es un elemento fundamental para este cambio, pero son también relevantes otras cuestiones igualmente comunes a los tres procesos electorales: su origen inmediato en la posición y el diálogo con Vox; la expectación ante los resultados de esta fuerza política, decisivos para la configuración de las mayorías resultantes, con una clara expectativa de victoria del PP en todos los casos; el peso estatal en la configuración de las relaciones entre PP y Vox; el conflicto entre las diversas candidaturas a la izquierda del PSOE; y finalmente la también común expectativa de resultados negativos para el partido socialista.

Estas cuestiones dominaron en efecto la campaña electoral extremeña y el debate sobre la convocatoria de las elecciones aragonesas. Y lo harían también en la celebración de estas últimas y en las de Castilla y León por lo menos, que serán objeto de análisis en el Informe del año próximo.

En el caso de Extremadura, sobre las líneas señaladas inciden algunos aspectos particulares: la posición más alejada y conflictiva con Vox por parte de la Presidenta y candidata del PP María Guardiola, en comparación con otras CCAA; la imputación del candidato del Partido Socialista, Miguel Ángel Gallardo, entonces presidente de la Diputación de Badajoz, en el proceso penal por la contratación del hermano del Presidente Sánchez por dicha Diputación; su muy reciente acceso como diputado a la Asamblea de Extremadura, en sustitución de un diputado electo y tras la renuncia de diversos candidatos en posiciones previas en la lista, en el contexto del proceso citado y con los efectos en el mismo del aforamiento resultante; o la confrontación entre Podemos y Sumar, que habían concurrido en lista única en las anteriores elecciones. Todo ello llevó a una campaña completamente dominada por estos asuntos y con poco espacio para el debate propio de las competencias y políticas autonómicas.

En la misma línea, el debate sobre la convocatoria electoral en Aragón (y la posterior campaña ya en 2026), se centró en las citadas cuestiones generales referidas a la relación entre PP y Vox y la crítica al gobierno nacional, intensificadas en este caso por la designación como candidata del partido socialista de la hasta entonces Ministra de Educación en el Gobierno del Presidente Sánchez, Pilar Alegría, tras un proceso en el que el expresidente Lambán, fallecido este mismo 2025, adoptó una posición muy crítica.

Los resultados de las elecciones en Extremadura arrojaron una clara victoria del Partido Popular, liderado por la Presidenta Guardiola, que pasó de ser, en 2023, segunda fuerza empatada a 28 escaños con la primera, el partido socialista, a primera fuerza con 29 escaños frente a una segunda fuerza, el partido socialista, con 18 escaños. La victoria del PP resultaba no tanto de su mínimo crecimiento (1 escaño) como de la contundente derrota socialista (10 escaños menos), que lo llevaba a su peor resultado en la Comunidad (y que provocó la dimisión de Miguel Ángel Gallardo como secretario general). Pero esa victoria se contraponía con un intenso crecimiento de Vox, que pasaba de 5 a 11 escaños y resultaba la fuerza decisiva para la formación de nuevo gobierno liderado por el Partido Popular. Por su parte, la lista finalmente unitaria de Podemos, Izquierda Unida y Alianza Verde mantuvo su único escaño.

De este modo se daba lugar a un escenario muy similar al de la anterior legislatura, pero tras una derrota rotunda del PSOE y con mayor protagonismo de Vox, lo que conducía a un gobierno del Partido Popular sin alternativa posible pero necesitado del apoyo de Vox, claramente condicionado a su estrategia general en el conjunto de España. Esta situación se pondría de manifiesto, ya en 2026, con un largo y complejo proceso de formación de un nuevo gobierno de coalición, en paralelo con los surgidos de resultados similares de Aragón y Castilla y León y con una intensa implicación de las correspondientes direcciones estatales de ambos partidos.

La experiencia de la crisis de gobiernos con participación de Vox, de 2024, esa intensa conexión estatal de los gobiernos surgidos de las elecciones de 2025 y 2026 y los resultados especialmente malos del Partido Socialista, que se repetirían ya en 2026 en Aragón y Andalucía y, con mucha menor intensidad en Castilla y León, no hacen sino dar más fuerza al condicionamiento estatal de las mayorías en los parlamentos autonómicos y a la permanencia de la complejidad, en el mejor de los casos, a la hora de construir y mantener tales mayorías, incluso cuando no existe alternativa real de gobierno.

b) Estabilidad institucional

Lo que se acaba de exponer se enmarca en un contexto institucional general dominado por mayorías complejas y con elementos relevantes de inestabilidad. 12 de los 17 gobiernos autonómicos son de coalición o minoritarios, de modo que durante 2025 sólo en 5 casos se mantienen mayorías absolutas: del PP en Madrid, Galicia, Andalucía (hasta 2026) y La Rioja; y del PSOE en Castilla – La Mancha. 6 comunidades tienen gobiernos del PP minoritarios con apoyo, más o menos estable, de Vox (Aragón, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla y León y Extremadura), aunque tres de ellas se convierten en 2026 en gobiernos de coalición PP-Vox (Extremadura, Aragón y Castilla y León). Una (Cantabria) tiene un gobierno de coalición del PP con el PRC. Dos presentan gobiernos del PSOE en coalición con partidos de ámbito autonómico (Asturias y Navarra). Una (Cataluña) gobierno minoritario del PSC con acuerdos puntuales con ERC y Comuns, Otra (País Vasco), gobierno de coalición del PNV con el PSE. Y otra (Canarias) un gobierno de coalición de CC con el PP y dos formaciones más de ámbito autonómico.

De los doce gobiernos minoritarios o de coalición, en 2025 ha habido crisis de estabilidad relevantes en los seis del PP con apoyo de Vox y en el gobierno minoritario del PSC en Cataluña, lo que arroja un vaso medio lleno o medio vacío, como quiera verse, de 10 comunidades con mayorías sólidas frente a 7 con mayorías inestables.

Estas cifras dan lugar a una realidad institucional que en 2025 ha convivido con una situación de prórroga presupuestaria en el Estado e inicialmente en siete Comunidades Autónomas, aunque ya avanzado el ejercicio, la Comunidad Valenciana (en mayo) e Illes Balears y Murcia (en julio) aprobaron sus leyes respectivas, de modo que al final han sido cuatro (Aragón, Castilla y León, Extremadura y Cataluña, esta última por segundo año consecutivo) las Comunidades que han permanecido todo el año sin presupuesto.

La situación no ha mejorado para 2026. Por tercer año consecutivo, el Gobierno del Estado no ha aprobado sus presupuestos y ni siquiera ha llegado a presentar el correspondiente proyecto de ley al Congreso de los Diputados, mientras que esta vez han sido ocho (Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Illes Balears y Murcia) las Comunidades Autónomas que no han aprobado sus presupuestos para 2026 antes del 31 de diciembre de 2025. Dentro de ellas, solamente tres Gobiernos (los de Cantabria, Castilla y León y Extremadura) habían presentado antes de final de año sus proyectos de ley de presupuestos a la Asamblea respectiva, aunque en los dos primeros casos fueron rechazados y en el de Extremadura el Gobierno hubo de retirarlos, como se ha dicho ya.

Por lo que se refiere a las Comunidades que no habían presentado el proyecto, hay que tener en cuenta además que, al igual que el artículo 134.3 de la Constitución establece que el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, los Estatutos de Autonomía respectivos establecen también, salvo en el caso de Cataluña e Illes Balears, la obligatoriedad de presentación del proyecto por el Gobierno a la Asamblea Legislativa correspondiente dentro del último trimestre del año anterior al comienzo del siguiente ejercicio.

Como señalábamos ya el año pasado, la falta de presupuestos para el ejercicio y la consiguiente prórroga automática de los anteriores constituye una disfunción con efectos considerables y que genera dudas sobre la estabilidad y la capacidad de las mayorías y gobiernos correspondientes; además, como se acaba de indicar, supone también el incumplimiento del deber constitucional, o estatutario, de presentación de presupuestos. A nivel estatal y a finales de 2025, ello ha dado lugar a la presentación ante el TC por parte del Senado de un conflicto de atribuciones con el Gobierno con el fin de declarar ese incumplimiento. Más allá de la constatación del mismo, sin embargo, no parece que el TC tenga medios para ponerle remedio ni para abordar sus causas y alternativas.

Igualmente, en la práctica totalidad de comunidades ha tenido lugar una nueva reducción del número, ya de por sí limitado, de leyes aprobadas y a un paralelo aumento, allí donde es posible, de la adopción de decretos-leyes. Debe destacarse además que en el Congreso de los Diputados y en el Parlamento de Cataluña ~~hemos~~ se ha asistido de nuevo a casos de decretos-leyes derogados por no alcanzar la mayoría necesaria para su convalidación y, por otra parte, la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley es ya la regla general en las comunidades sin mayoría absoluta de un partido o coalición de gobierno. Así, la creciente inestabilidad institucional se traslada a la actividad presupuestaria y normativa, tanto en forma de reducción como de creciente complejidad, fragmentación y confusión.

Finalmente, merece destacarse el aumento de lo que antes hemos llamado “estabilidad cruzada”, de modo que la existencia de mayoría en el parlamento (autonómico o estatal) se fundamenta no en actuaciones en ese parlamento sino en pactos o demandas que deben tratarse en el otro nivel político. La situación tiene precedentes en los casos catalán y vasco, y en menor medida canario. Pero este fenómeno se presenta ahora con algunas características específicas, puesto que

las mayorías autonómicas se construyen con frecuencia sobre pactos o demandas en materias que son competencia del Estado.

Es muy claramente el caso del Parlamento de Cataluña, en el que el apoyo de ERC al gobierno del PSC en la Generalitat depende de acuerdos referidos a la actuación del gobierno del Estado. Así en materia de financiación, de administración tributaria, de gestión ferroviaria o de aeropuertos. Pero también en cierta medida el del Parlamento vasco, en el que el acuerdo PNV-PSE se relaciona, con menor intensidad, con las transferencias de medios y servicios que se demandan al Estado. Y desde la óptica de la oposición estatal y de modo menos manifiesto, esa articulación se da también en los pactos entre PP y Vox, que vinculan el apoyo en los parlamentos autonómicos con actuaciones estatales, para oponerse a las mismas desde la CA (menores inmigrantes, por ejemplo), para incidir en políticas estatales (por ejemplo, la expulsión de extranjeros) o para reclamar el apoyo autonómico a iniciativas políticas de Vox en el ámbito estatal (de nuevo en materia de inmigración o de memoria democrática).

Estos vínculos que hacen dependiente, en mayor o menor grado, la estabilidad de la mayoría en un ámbito territorial de actuaciones a desarrollar por otro distinto, incrementan la complejidad de la construcción de mayorías y abren numerosas oportunidades de quiebra de las mismas, como muestran, de manera muy distinta, las crisis de los gobiernos autonómicos de Vox y PP en 2024 en relación con las políticas de inmigración o las repetidas dificultades del gobierno del Presidente Illa en Cataluña en la negociación con ERC sobre demandas que no están en su ámbito competencial, sino en el del Estado. Y comportan también, como veremos más adelante, tensiones considerables en las cuestiones que afectan a la generalidad de Comunidades Autónomas y son objeto de acuerdos políticos previos en alguna de ellas.

3. Economía, presupuestos y financiación autonómica

a) El marco económico

La economía española ha mantenido en 2025 los datos positivos que han caracterizado los últimos años, destacando en el contexto de las economías desarrolladas y en especial de las de los países de la Unión Europea. En una situación global de ralentización y estancamiento de los datos macroeconómicos de crecimiento, España muestra cifras estables por encima de los países de nuestro entorno, lo que redundará en datos especialmente positivos en materia de empleo o, muy especialmente, de recaudación tributaria.

Esta situación, que sigue ofreciendo facilidades relevantes a las administraciones españolas para superar las dificultades derivadas de la inestabilidad política y la falta de presupuestos en el Estado, no es incompatible con una inquietud general derivada al menos de dos realidades distintas pero bien constatadas: por una parte, la desigual distribución de ese crecimiento y las limitaciones de sus efectos sobre la situación diaria de los ciudadanos, en especial ante la persistente crisis de acceso a la vivienda; por otra, las dudas sobre la continuidad y solidez de la evolución positiva ante las sucesivas crisis internacionales (tras el COVID y la

guerra de Ucrania, que continúa), pues 2025 ha sido el año de las incertezas derivadas de la política arancelaria del Gobierno Trump y de los problemas de competitividad de los países europeos y de la Unión en su conjunto ante las nuevas exigencias de la economía global (desde las nuevas tecnologías y la IA a los materiales provenientes de las tierras raras, pasando por el constante cuestionamiento de la sostenibilidad de los modelos de estado de bienestar o de la exigencias sociales, laborales y medioambientales en los procesos de producción, o por la recuperada voluntad política de impulso de las políticas industriales en Europa).

Si los buenos datos macroeconómicos tienen su reflejo en el crecimiento de la actividad económica y, sobre todo, en las cifras de recaudación de las administraciones públicas y el incremento de los ingresos autonómicos, las inquietudes derivadas de la crisis arancelaria y las dudas sobre la competitividad de las economías europeas han dado lugar, en 2025, a dos ámbitos reseñables de actuación de las CCAA o con efectos sobre ellas.

Por una parte, la prórroga de medidas ya adoptadas en relación con las crisis precedentes del COVID y la guerra de Ucrania, con más o menos modificaciones. Son ejemplo de estas medidas las que han configurado el llamado “escudo social” por parte del Estado, que contiene actuaciones relevantes para las instituciones autonómicas como las referidas a la financiación del transporte urbano e interurbano, los programas y fondos destinados a colectivos vulnerables o la suspensión de desahucios y lanzamientos y la garantía de servicios energéticos. Junto a ellas, hay que destacar también nuevas actuaciones, más vinculadas a los efectos de los aranceles estadounidenses sobre las empresas españolas, en forma de avales públicos o flexibilización de obligaciones tributarias. Las CCAA han actuado en estos ámbitos mediante la correspondiente prórroga de sus propias medidas, normalmente complementarias de las estatales (por ejemplo, en materia de financiación del transporte público), o con la adopción o ampliación de deducciones fiscales, bien de carácter general, bien dirigidas a colectivos vulnerables o especialmente afectados.

Por otra parte, la adopción de regulaciones y medidas con el fin de impulsar la competitividad de la comunidad, a través de incentivos para determinadas actividades económicas (con frecuencia vinculadas con la política de reindustrialización o con sectores como el energético o las nuevas tecnologías), de bonificaciones tributarias, de mejora de las infraestructuras y del entorno productivo o directamente orientadas a la captación de grandes inversiones. El número creciente de actuaciones de este tipo en los últimos años suscita algunas consideraciones de carácter más general y, en primer lugar, la recepción en la actividad de las comunidades de la preocupación por la competitividad de su tejido económico y el desarrollo de actuaciones en ese sentido que, sin embargo, no se articulan en planes o políticas conjuntas con otras comunidades y con el Estado.

En segundo lugar, esta preocupación se concreta cada vez más en una actuación competitiva entre comunidades autónomas, esencialmente en la captación de grandes inversiones y de recursos tributarios, siendo cada vez más frecuente la adopción de bonificaciones y exenciones fiscales para impulsar proyectos empresariales o captar recursos tributarios, la aprobación de regulaciones

urbanísticas especiales o la negociación “público-privada” de un marco regulatorio o de las condiciones de grandes inversiones inversión. Se trata de un fenómeno que cuenta con precedentes numerosos en el modelo autonómico casi desde su misma creación, pero que parece intensificarse en los últimos años y que plantea cuestiones sobre sus efectos y sus eventuales límites, en cada Comunidad Autónoma y en el conjunto de estas: entre dichas iniciativas, cabe citar la regulación de las *áreas de promoción industrial* o las medidas sobre *proyectos estratégicos* que contribuyan a la transformación económica de las Illes Balears; las medidas adoptadas por Andalucía para promover el desarrollo y facilitar la implantación industrial, con la creación de la figura de la *Oficina Local de Espacios Productivos* y la regulación de la denominada *Red de Ciudades Industriales*; la introducción en Cantabria de los *proyectos empresariales estratégicos* para la reactivación de la actividad económica, la creación de empleo y el desarrollo o consolidación de sectores estratégicos, o los *proyectos de interés general*, a través de los cuales se han captado en Aragón inversiones destinadas, entre otras finalidades, a centros de datos y parques logísticos e industriales de la Comunidad.

En tercer lugar, una expresión concreta de esta finalidad de mejora de la competitividad económica es la adopción de leyes de simplificación administrativa o de desregulación por parte de comunidades de distintos colores políticos. En este sentido, hay que destacar que continua en 2025 la oleada de disposiciones diversas de simplificación ya detectada en el ejercicio de 2024, en el que La Rioja, Illes Balears, Comunidad Valenciana y Madrid abordaron este ámbito de actuación. En el ejercicio de 2025, se han sumado a este fenómeno otras Comunidades a través de leyes generales (Cantabria, Castilla-La Mancha) o de leyes de modificación de leyes anteriores de régimen jurídico y procedimiento administrativo (Asturias y Cataluña), o incluso mediante Decretos-leyes (Murcia y de nuevo Comunidad Valenciana).

Con todo, en algunas ocasiones cabe preguntarse por el sentido y la coherencia de normas generalmente de enorme heterogeneidad material y por su real efectividad para el impulso de la actividad económica o sus consecuencias para el interés público o los derechos de los ciudadanos afectados. Así, y a título de ejemplo, el Decreto-ley valenciano 14/2025, de 26 de diciembre, de medidas urgentes frente a la hiperregulación *{sic}*, la agilización de procedimientos y la garantía de la unidad de mercado, aprueba un amplio abanico de materias objeto de regulación que desbordan, sin duda, el presupuesto habilitante de un Decreto-ley, puesto que en una gran mayoría de los casos es difícilmente justificable la extraordinaria y urgente necesidad y, en realidad y bajo el pretexto de una pretendida simplificación administrativa, constituyen una disposición ómnibus que recuerda las peores prácticas de las antiguas leyes de medidas de acompañamiento a los presupuestos, solo que en este caso además sin presupuestos a acompañar porque la Comunidad Valenciana es una de las que no los ha aprobado aún para el ejercicio de 2026.

b) Los presupuestos de Estado y CCAA

Ya al inicio de esta valoración general y en el apartado dedicado a la estabilidad institucional, hemos prestado atención a las dificultades de aprobación de leyes de presupuestos para 2025 y para 2026, que han provocado que ni el Estado ni diversas comunidades autónomas hayan podido contar con un presupuesto al inicio de 2025 ni al inicio de 2026. Más allá del carácter preocupante y reiterado de esta situación y las dificultades para darle respuesta efectiva, corresponde ahora referirse a sus consecuencias en la actividad y la realidad presupuestaria de las comunidades.

La primera de ellas es el incremento generalizado de la adopción de medidas vinculadas a la prórroga presupuestaria y a su adaptación y alteración mediante diferentes instrumentos de modificación del marco presupuestario.

La prórroga del presupuesto en algunas Comunidades, y la estatal, con consecuencias para todas ellas, han llevado a la aprobación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, decretos-leyes de adaptación de previsiones de gasto a la situación de prórroga y al amplio uso de previsiones presupuestarias abiertas como el fondo de contingencia o los créditos ampliables o de modificaciones presupuestarias gubernamentales, sin intervención parlamentaria. De este modo, la rigidez de la prórroga presupuestaria se relaja, cobra capacidades de adaptación a nuevas necesidades o prioridades políticas y puede superarse, al menos parcialmente, su afectación a la gobernabilidad.

En todo caso, la aprobación de modificaciones presupuestarias con rango de ley comporta materialmente la capacidad de alcanzar mayorías parlamentarias que, por lo menos legitiman y dan cobertura a prioridades y decisiones parciales, pero políticamente relevantes; y pueden en cierta medida suplir el significado de la ley de presupuestos como expresión clave del apoyo parlamentario del gobierno. Más dudoso es que ese efecto pueda alcanzarse mediante modificaciones presupuestarias sin intervención parlamentaria, que aprovechan una praxis de previsiones presupuestarias claramente sobredimensionadas, como el fondo de contingencia, o dan un uso a las posibilidades de modificación gubernamentales que va más allá de su finalidad y elude la necesaria legitimación parlamentaria para nuevas prioridades políticas.

De hecho, salvo Navarra, el resto de Comunidades que han aprobado créditos extraordinarios o suplementos de crédito han recurrido al Decreto-ley para hacerlo: así, la Comunidad Valenciana, mediante dos Decretos-leyes, de concesión de sendos créditos extraordinarios para financiar las actuaciones de respuesta a la DANA y para financiar parcialmente el déficit de la Comunidad correspondiente a 2024; o Cataluña, a través de hasta tres decretos-ley, todos ellos de concesión de suplementos de crédito al presupuesto prorrogado, y Aragón, mediante un Decreto-ley, por el que se concede un suplemento de crédito para atender al incremento retributivo del personal del sector público autonómico y a la reparación de los daños derivados de las lluvias torrenciales de junio de 2025.

En este sentido, hay que dejar constancia de que el uso del Decreto-ley para la aprobación de modificaciones presupuestarias como las reseñadas se ha convertido en una práctica habitual, cuya generalización puede resultar problemática si la necesidad de acometer gastos urgentes que no estaban

previstos en los presupuestos no aparece suficientemente conectada con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que ampara la utilización del Decreto-ley, a tenor de los límites impuestos por las normas estatutarias respectivas, sobre todo en aquellas Comunidades cuyos Estatutos establecen que no podrán ser objeto de Decreto-ley el Presupuesto de la Comunidad o las leyes de Presupuestos.

En segundo lugar, en 2025 se ha mantenido el flujo extraordinario de recursos financieros derivado de la recepción de fondos europeos del Plan de recuperación y de los incrementos de recaudación tributaria, especialmente estatal, pero también autonómica. De este modo se han podido financiar los gastos derivados de la prórroga presupuestaria y también los nuevos gastos que han sido objeto de las modificaciones o incorporaciones de crédito a que nos referíamos antes. Si la recaudación se fundamenta en el crecimiento de la actividad económica y, por lo tanto, pudiera quizás mantenerse en los próximos años, los fondos del Plan de Recuperación están ya en su fase final. Y no parece que las actuales negociaciones sobre el futuro marco presupuestario de la UE y, en especial, sobre los fondos europeos, vayan a deparar no ya un incremento, sino ni siquiera el mantenimiento de las cuantías recibidas en los últimos años. Además, el nuevo modelo de fondos apunta a una dificultad de territorialización en el ámbito autonómico y de gestión por las Comunidades. Y, en referencia también al ámbito europeo, parece aproximarse efectivamente la recuperación de la vigencia de las reglas de sostenibilidad presupuestaria, retrasada repetidamente por la sucesión de crisis, de modo que todo apunta a una reducción en el futuro próximo del actual margen de gasto de las CCAA.

En tercer lugar, la falta de ley de presupuestos puede paliarse con las medidas citadas, pero su capacidad es limitada. Se proyectan casi siempre sobre necesidades de gasto que resultan urgentes o inaplazables, lo que acostumbra a descartar inversiones y proyectos de carácter innovador, con efectos a largo plazo de retraso o parálisis de la inversión nueva; su naturaleza intrínsecamente parcial descarta que puedan constituir una ordenación general de prioridades de gasto y una garantía de estabilidad y sostenibilidad; y por estas razones difícilmente pueden abordar los retos de reforma a los que nos referíamos al inicio de esta valoración general, que exigen reordenaciones relevantes del gasto público y no simplemente aumentos puntuales de dotaciones, y que comportan necesariamente costes políticos difícilmente asumibles en el marco de un pacto parlamentario aislado.

Sin embargo, tampoco las Comunidades donde ha sido posible adoptar el presupuesto anual han introducido grandes cambios o decisiones novedosas en él. No parece que en ninguna de ellas se incorporen decisiones de reforma estructural, ni referidas a la propia administración, ni a los grandes servicios públicos y las tensiones a que están sometidos ni a los principales capítulos de gasto. Ciertamente, un presupuesto autonómico en vigor que no cuente con presupuesto estatal ni con un horizonte de modelo de financiación estable difícilmente puede asumir decisiones de este calado que, por otra parte, acostumbran a necesitar un marco conjunto de todas las administraciones.

En este contexto, las decisiones presupuestarias más relevantes se refieren a gastos para proyectos específicos o a modificaciones en materia de ingresos. En efecto, las modificaciones tributarias son frecuentes en la actividad legislativa autonómica, con un protagonismo principal de deducciones de diversa índole, pero también de bonificaciones que pretenden atraer recursos tributarios (e inciden así en la competencia fiscal entre CCAA) o de incrementos de impuestos propios, como la tasa turística como medida con menos costes directos que permite financiar actuaciones específicas y, quizás, actuar sobre el turismo y su presión sobre el precio de la vivienda.

En este sentido, en el ámbito autonómico, el ejercicio 2025 ha mantenido una tónica de notable continuidad en cuanto a las principales tendencias de la política fiscal, con una especial atención dedicada a la fiscalidad de la vivienda en los grandes tributos cedidos: IRPF (con numerosas deducciones sobre la adquisición, el arrendamiento o la adecuación de vivienda habitual, en ocasiones vinculadas a colectivos como jóvenes o mayores, víctimas de violencia doméstica o del terrorismo o personas con discapacidad o a la ubicación de la vivienda en municipios de poca población o en riesgo de despoblamiento o en municipios rurales); Sucesiones y Donaciones (con reducciones por la donación de viviendas destinadas a constituir la vivienda habitual o por la donación de cantidades de dinero destinadas a la adquisición de la primera vivienda habitual; Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (con medidas para incentivar o facilitar el acceso a la vivienda habitual, con carácter general o para determinados colectivos en particular, que conviven con otras previsiones, en este caso de incremento significativo de tipos de gravamen para limitar o desincentivar operaciones inmobiliarias de transmisión de vivienda cuando el adquirente sea un gran tenedor o de transmisión de edificios enteros de viviendas con destino a viviendas de uso turístico).

c) Sistema de financiación autonómica

Antes de reseñar el desarrollo de las discusiones sobre la reforma del régimen general de financiación autonómica, puede dejarse constancia de la aprobación por las Cortes Generales de ~~las~~ dos nuevas leyes de modificación del concierto vasco y del convenio navarro, que han mantenido plenamente la tradición de aprobación sin enmiendas parlamentarias, de tramitación parlamentaria discreta y hasta de amplio apoyo entre los grupos parlamentarios. Que haya sido así en estos tiempos de enfrentamiento parlamentario podrá quizás atribuirse a que contienen novedades limitadas, pero no deja de reforzar el atractivo del modelo foral frente a la intensidad y omnipresencia del debate enfrentado en toda decisión referida al modelo LOFCA. Ambas leyes suponen fundamentalmente la adaptación del Concierto Económico con el País Vasco y del Convenio Económico con Navarra a los cambios producidos en el ámbito tributario desde la última reforma, en 2023, de ambos sistemas, incorporando las modificaciones que se detallan en el capítulo dedicado a las normas de carácter financiero.

Por otra parte, hay que mencionar también la Ley 6/2025, de 28 de julio, que modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y

Fiscal de Canarias, y que regula ahora las inversiones en elementos patrimoniales afectos a la actividad de arrendamiento de vivienda, para permitir la materialización de la reserva para inversiones en Canarias.

En todo caso, y en relación con la financiación autonómica dos son los aspectos que han marcado el debate en este ámbito durante 2025: el proyecto de condonación parcial de la deuda de las CCAA frente al Estado y la continuación de las discusiones en torno al modelo general de financiación y a su envés, el modelo singular reclamado desde la Generalitat.

Ambas cuestiones presentan elementos muy similares: las dos fueron objeto de debate ya en 2024 (y mucho antes), las dos han sido objeto de demanda especialmente intensa por parte de ERC tanto en sus negociaciones de apoyo al gobierno del Presidente Sánchez como del Presidente Illa (muestra perfecta de esa estabilidad cruzada a la que nos referíamos antes), las dos han sido asumidas por el gobierno del PSC y en las dos se han alcanzado acuerdos bilaterales, más o menos abiertos y genéricos, entre Generalitat y Estado antes de su planteamiento en foros multilaterales, pues también las dos han dado lugar a propuestas generales o generalizables. Ambas igualmente han suscitado el rechazo mayoritario y casi general del resto de Comunidades (también de las previsiblemente beneficiadas por las propuestas) en la Conferencia de Presidentes y en el CPFF, en parte por su contenido, pero siempre por esa previa negociación bilateral, vista como un privilegio. Ambas han dado lugar a la presentación de una propuesta formal por parte del Gobierno tras ese rechazo: en el caso de la condonación mediante un proyecto de ley adoptado en diciembre de 2025 y en cuanto al modelo de financiación mediante la preceptiva propuesta al CPFF. Y ambas parecen condenadas al fracaso parlamentario ante la posición contraria de Junts, nueva expresión de su batalla con ERC por el electorado soberanista, que hace prácticamente imposible que cada una de las dos formaciones políticas puedan apoyar cualquier propuesta atribuible a la iniciativa de la otra.

El debate sobre la condonación de la deuda autonómica se ha mantenido en sus términos iniciales ya reseñados en el Informe CCAA 2024. Contenida en el acuerdo de investidura entre ERC y PSOE en 2023 y presentada al CPFF en diciembre de ese año, fue objeto de discusión y desacuerdo en la Conferencia de Presidentes de diciembre de 2024. La oposición mayoritaria de las CCAA, independientemente de su nivel de deuda y, en consecuencia, de su impacto sobre las respectivas haciendas autonómicas, se construyó, más allá de la crítica a su carácter discriminatorio desde las comunidades menos endeudadas, sobre la inadecuación de abordar la cuestión al margen de la reforma general del sistema de financiación y su propuesta y elaboración en discusión bilateral con ERC y, más tarde, con el gobierno de Cataluña. Cerrada cualquier perspectiva de acuerdo, la Ministra de Hacienda llevó al CPFF de 26 de febrero de 2025 la condonación de la deuda autonómica por un importe superior a los 83.252 millones de euros, si bien la materialización de dicha condonación exigía la adopción de una iniciativa legislativa que se ha demorado hasta el mes de diciembre de 2025, en que ha tenido entrada en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley Orgánica de medidas excepcionales de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas de régimen común, que sigue su tramitación sin alcanzar los necesarios acuerdos

políticos para su adopción, que pasan necesariamente por el cada día más improbable voto de Junts.

En cambio, la discusión sobre la reforma del sistema de financiación, pendiente desde 2014, sí ha ofrecido novedades en los planteamientos y discusiones durante 2025, como se avanzaba en los primeros apartados de esta valoración general.

El debate político venía marcado desde 2024 por la propuesta de ERC de adopción de un modelo de “financiación singular” para Cataluña, asumida por el PSC en el acuerdo de investidura de Salvador Illa como Presidente de la Generalitat, en unos términos muy indeterminados y con comprensiones distintas desde ERC y PSC, carente de una concreción que permitiera determinar sus efectos, también para el resto de las comunidades y la hacienda estatal.

El grueso del año 2025 ha venido marcado por esa misma cuestión, asumida como planteamiento de la discusión en la Comisión Bilateral Estado-Cataluña y objeto de unas primeras concreciones parciales.

Éstas se han centrado en la demanda de asunción por parte de la Generalitat de la gestión de todas las facultades de recaudación de todos los tributos en Cataluña, con especial atención al IRPF, demanda que ERC ha elevado a fundamental para su apoyo a los gobiernos socialistas estatal y autonómico. Este planteamiento remitía a un futuro indeterminado la negociación del resto de aspectos del “modelo singular”, que en consecuencia siguen carentes de la mínima concreción: la cesión de facultades normativas, la determinación de la distribución de la recaudación resultante, la definición de las obligaciones y flujos derivados de la solidaridad interterritorial o el significado y efectos del principio de ordinalidad, como aspectos más relevantes.

La Comisión Bilateral celebrada en mayo de 2025 acordaba abrir negociaciones sobre la cesión de facultades de gestión y recaudación, que se concretaron en la aceptación por parte del Estado de una posibilidad de cesión progresiva, a largo e indeterminado plazo, de tales facultades, en un contexto de generalización de la posibilidad a todas las Comunidades, de avance hacia un modelo de “gestión tributaria en red” y de mantenimiento del carácter estatal de la inspección y de algunos aspectos de carácter supraautonómico en la gestión, que en todo caso debía realizarse bajo un modelo informático común. Este escenario se concretaba únicamente en la cesión inmediata de las facultades de gestión de los tributos cedidos y, específicamente, de la parte autonómica del IRPF.

La Generalitat, y especialmente los representantes ERC, rechazaron esta propuesta, reclamando la cesión inmediata o a corto plazo de las facultades de gestión y recaudación de todos los tributos y, en especial, del 100 % del IRPF. La distancia entre ambos planteamientos y la falta de avances en el acercamiento de posiciones hizo que el acuerdo careciera hasta hoy de la necesaria concreción normativa en un proyecto de ley de reforma de la LOFCA y la ley de cesión de tributos a Cataluña y que ERC, de modo unilateral, presentara en el mes de octubre sus propias proposiciones de ley en el Congreso, planteando su aprobación como condición necesaria para mantener su apoyo político a los gobiernos de Pedro Sánchez y Salvador Illa.

Tras el CPFF de 17 de noviembre, sin embargo, el debate público y las propias demandas de ERC (que retiró sus proposiciones de ley) cambiaron por completo con el anuncio, por parte de la ministra de Hacienda, de que el Gobierno se comprometía a presentar una propuesta de reforma del sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, que incluía en su ámbito de aplicación a todas las de régimen general y, por lo tanto, también a Cataluña. En el mismo CPFF se anunció también que las Comunidades Autónomas recibirían en 2026 una nueva cifra de entregas a cuenta de más de 157.000 millones de euros para reforzar sus servicios públicos e impulsar más políticas sociales.

Ya en el año 2026, en el CPFF de 14 enero, la ministra de Hacienda ha presentado finalmente a las CCAA el nuevo modelo de financiación autonómica que, en una consideración general, se sitúa en las líneas conocidas y planteadas en los distintos informes de expertos de evolución del sistema actual sin grandes alteraciones de concepto y con reformas centradas en la transparencia de los flujos financieros, la reducción del número y el impacto de los fondos correctores, la mayor consideración de la población y sus variables e incrementos y la aportación de recursos estatales adicionales para garantizar el mantenimiento de los recursos actuales como suelo mínimo para toda Comunidad. La propuesta fue rechazada de modo ampliamente mayoritario sin entrar en su discusión, esencialmente a partir de los mismos motivos que se reseñaban en el caso de la condonación de la deuda: el condicionamiento previo de la propuesta estatal por la negociación con ERC y con la Generalitat de Cataluña y una valoración inicial de los resultados de la propuesta que denunciaba el trato privilegiado a esta Comunidad. El resultado es el bloqueo por ahora de cualquier negociación y del propio CPFF y un nuevo año de retraso de la reforma del modelo, a retomar en 2026 y sin expectativas de avance en el futuro inmediato.

4. Reformas estatutarias

No hay novedades respecto de las dos reformas estatutarias “vivas” a las que nos referíamos ya en años anteriores: la de La Rioja, aprobada por su Parlamento en 2019 (!), que continúa su tramitación “latente” en el Congreso de los Diputados, pendiente de nuevo debate de totalidad en esta legislatura, tras haber decaído la tramitación de la iniciativa hecha en la anterior; y la del País Vasco, aún en tramitación en el Parlamento Vasco y sin que pueda preverse su futuro, más allá del interés de PNV y Bildu por mantener viva la iniciativa para eventuales nuevos tiempos políticos y a la vez evitar activarla hoy, en un contexto político con excesivas dudas sobre sus posibilidades en la fase del Congreso; y también sobre su propia virtualidad en el posicionamiento político de ambas fuerzas la propia .

Se ha aprobado, en cambio, una proposición de nuevo Estatuto de autonomía por las Cortes de Castilla-La Mancha, que ha sido tomada en consideración por el Congreso de los Diputados y que sigue su tramitación en las Cortes Generales. La proposición introduce modificaciones importantes, detalladas en la valoración de la Comunidad, entre las que destacamos la atribución al gobierno de la facultad de dictar decretos-ley, la incorporación de la Comunidad a las que cuentan con una regulación estatutaria de derechos de sus ciudadanos y de mandatos en el ámbito

social y económico, con un gran protagonismo para el agua, y la polémica regulación de una nueva horquilla de miembros de la Asamblea de 25 a 55 diputados, con el propósito de reformar la ley electoral de la Comunidad sometida ahora a exigencia de mayoría absoluta, que con el nuevo estatuto puede elevarse hasta los tres quintos) tras las próximas elecciones autonómicas para ampliar el número actual de electos.

Por último, más allá de modificaciones estatutarias, debe dejarse constancia que durante 2025, no hubo novedades en la tramitación en el Congreso de los Diputados de las tres proposiciones de reforma constitucional presentadas por Comunidades Autónomas en 2023: la referida al derecho civil valenciano, la presentada por Asturias en relación con la regulación general de referéndums y la de la CAIB para la elección de un senador propio por la Isla de Formentera, aunque esta última se ha activado a principios de 2026 y se ha aprobado definitivamente en el mes de mayo.

5. La actividad del Tribunal Constitucional

a) Doctrina del Tribunal, entre la inercia y la resolución del caso

Las sentencias del Tribunal Constitucional en materia territorial durante 2025 no presentan novedades relevantes desde el punto de vista doctrinal, sino que constituyen, en su gran mayoría, resoluciones que se centran exclusivamente en la concreta decisión sobre las normas o actuaciones enjuiciadas y que se presentan como aplicación de precedentes y doctrinas previas.

Se trata de una dinámica más que razonable y positiva como enfoque general en la tarea del TC, que fortalece la estabilidad y la previsibilidad del marco normativo y, en especial, de la distribución competencial; y que tiene una eficacia legitimadora muy relevante en tiempos de polarización y división en bloques ideológicos que ha alcanzado hace tiempo al propio Tribunal en su composición y en su funcionamiento.

Pero como toda regla general, se prueba en la existencia de excepciones. En el caso del TC, separarse de la jurisprudencia anterior, desarrollarla con nuevos contenidos o generar doctrina sobre cuestiones novedosas, son las excepciones ocasionales que impulsan la evolución del estado autonómico y su capacidad de respuesta a los cambios de la realidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia autonómica no ofrece muchos ejemplos de estas sentencias desde hace años. Diversos procedimientos decididos por el Tribunal en 2025 han suscitado cuestiones que podrían considerarse novedosas y relevantes en la dinámica del estado autonómico: las exigencias de los principios rectores sociales y económicos sobre la construcción de títulos estatales como el del art. 149.1.1 CE; la efectividad y configuración de las facultades de participación autonómica en decisiones estatales que incluyen los nuevos estatutos de autonomía, o las consecuencias de la adopción de normas estatales sobre memoria democrática para la actuación derogatoria de las comunidades autónomas en las sentencias que siguen pendientes en este ámbito.

En estos casos, como en otros a los que nos referíamos en el Informe 2024 (de nuevo el derecho a la vivienda pero también el ingreso mínimo vital o la ordenación del litoral), el Tribunal no sólo resuelve a partir de la referencia, cuando no la remisión, a sentencias anteriores, sino que lo hace sin responder de modo mínimamente convincente a los argumentos de alguna de las partes que defienden precisamente el carácter novedoso de las cuestiones planteadas y sus elementos diferenciales frente al arsenal de precedentes, no siempre coherentes, que ofrece nuestra jurisprudencia constitucional. De este modo se renuncia en cierta medida a un valor más profundo y general de sus sentencias: la reflexión expresa y pública sobre las necesidades cambiantes y el impulso de la evolución del modelo autonómico. Frente a una historia del sistema constitucional español, y especialmente de su modelo territorial, en la que en numerosas ocasiones el TC asumió un papel importante de impulso y hasta de decisión ante nuevos retos, hoy el Tribunal parece más cómodo en una dinámica de decisiones concretas y ordinarias sin ninguna vocación de orientación o redirección del modelo.

b) Dinámicas de la conflictividad ante el TC

En 2025 ha continuado la tendencia de reducción de la conflictividad territorial ante el TC, coherentemente con distintas dinámicas bien conocidas: la reducción de la actividad legislativa del Estado y del conjunto de comunidades, la existencia de acuerdo político y gobiernos del mismo color o en coalición en el Estado y las comunidades más presentes tradicionalmente en los procedimientos ante el TC, la consolidada funcionalidad de los procesos de negociación y acuerdo previo al conflicto o el traslado creciente de impugnaciones a la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, y con mucha menor intensidad, se mantiene y consolida el tratamiento de aspectos relacionados con el sistema autonómico a partir de dos procedimientos distintos ante el TC: los conflictos entre órganos constitucionales y las cuestiones de constitucionalidad.

A los tres conflictos constitucionales entre el Senado y el Congreso o el Gobierno planteados en 2024 han sucedido siete más en 2025 (tres de ellos sobre una misma cuestión), y tres en los primeros meses de 2026. Ninguno de ellos, sin embargo, suscita cuestiones propias del modelo autonómico, aunque debemos dejar constancia aquí de su existencia a partir del propio carácter territorial del Senado; y aunque algunos de los presentados tienen por objeto cuestiones de considerable interés, que pueden suscitarse igualmente en el sistema institucional autonómico: el régimen del veto presupuestario del gobierno a iniciativas legislativas, la obligación gubernamental de presentar el proyecto de ley de presupuestos o el régimen de las prórrogas de enmiendas a las iniciativas legislativas.

En cuanto a las cuestiones de inconstitucionalidad, ocho de las veinte cuestiones admitidas a trámite por el TC en 2025 se refieren a normas autonómicas y al menos cuatro de ellas cuestionan su adecuación competencial. Dos de las sentencias dictadas este año (42/2025 y 163/2025) resuelven también cuestiones de constitucionalidad vinculadas con el régimen autonómico.

La presentación de cuestiones de inconstitucionalidad “competenciales” al TC es una de las expresiones del papel de la jurisdicción ordinaria en la garantía del reparto competencial, que se suma al citado desplazamiento de conflictos de la jurisdicción constitucional a la contencioso-administrativa y a un tercer fenómeno, reseñado en 2024 y de extensión hasta hoy más limitada: la intervención de los tribunales ordinarios en el control de los acuerdos entre Estado y comunidades autónomas, que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo que anuló el traspaso de las competencias sobre vigilancia del tráfico a Navarra, a la que nos referimos en el Informe 2024. En este sentido, y claramente a partir del caso del traspaso de tráfico a Navarra, el Congreso de los Diputados tomó en consideración una proposición de ley del PNV que introduce instrumentos de articulación entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, con efectos sobre las tres líneas de intervención de los tribunales contencioso-administrativos citados. La proposición (122/000187, BOCG Congreso, Serie B 220-1 de 23 de mayo de 2025), actualmente en tramitación en la Comisión Constitucional, pretende introducir un recurso al TC contra sentencias de los tribunales ordinarios en este ámbito y reforzar las posibilidades de presentación de cuestiones a iniciativa de los propios órganos judiciales, lo que significaría la posibilidad de recuperar la intervención del TC también cuando el conflicto se residencia en la jurisdicción ordinaria.

c) Resoluciones destacadas: 149.1.1 y vivienda, bases, intervención financiera estatal, previsiones estatutarias específicas y, sentencias sobre la ley de amnistía

Las sentencias dictadas en 2025 ofrecen un panorama de continuidad en la jurisprudencia constitucional, sin novedades doctrinales relevantes: así por ejemplo en referencia al concepto y alcance de las bases (y de las condiciones básicas de igualdad del art. 149.1.1 CE) en materia educativa de régimen de la función pública o la contratación administrativa, o sobre la posibilidad y condiciones de intervención financiera del Estado.

Como en los últimos años, la vivienda ha sido protagonista en la jurisprudencia de 2025 con cuatro sentencias. Dos de ellas (SSTC 25/2025 y 26/2025) han recaído sobre aspectos de la ley estatal 12/2023, por el derecho a la vivienda, que no habían sido impugnados en el procedimiento que dio lugar a la STC 79/2024, ampliamente comentada en el Informe 2024, y que se remiten a lo decidido en 2024, por lo que suscitan también comentarios similares al evitar valorar si la naturaleza del derecho a la vivienda comporta algún matiz o diferencia o al recurrir al art.149.1.13, en lugar del art. 149.1.1 o con carácter simultáneo e indiferenciado, que resulta artificioso pero consigue dar cobertura a los aspectos más relevantes de la impugnación sin tener que abordar la cuestión, mucho más difícil pero también más relevante para el futuro, de la amplitud y posibilidades específicas del art. 149.1.1.

Las otras dos sentencias en esta materia se refieren a dos normas de la Generalitat de Cataluña (SSTC 25/2025 y 64/2025). Sin perjuicio de su análisis más detallado en el capítulo dedicado al TC, ambas coinciden en reconocer un amplio margen de desarrollo de los derechos constitucionales (y, en especial, de los preceptos del Capítulo III del Título I de la Constitución) al legislador autonómico en sus ámbitos

de competencia exclusiva, como es el de vivienda; así, salvo contradicciones directas con el texto constitucional o con la jurisprudencia del TC (ése es el caso, por ejemplo, en la serie de sentencias sobre normas autonómicas de limitación de actividades de los ciudadanos durante la pandemia, que en este año han dado lugar a dos sentencias: la 95/2025 en relación con Canarias y la 135/2025, sobre una norma de la CAPV), las CCAA pueden regular libremente estos ámbitos en desarrollo del precepto constitucional si no existe en ellos una intervención normativa estatal, derivada del art.149.1.1 o de títulos sectoriales prevalentes. Recíprocamente, la intervención normativa del Estado, sin perjuicio de sus concretos límites en cada caso, tiende a ser aceptada por el TC y se impone al legislador autonómico y reduce su margen. Se configura así en la práctica un régimen similar al de la concurrencia perfecta, sin que el TC lo haya reconocido expresamente.

Como es ya habitual, diversas sentencias inciden en ámbitos de competencias básicas del estado y de desarrollo de las Comunidades Autónomas, que no aportan novedades a la doctrina del Tribunal: así en materia de función pública (STC 42/2025: exigencia básica de prueba selectiva para promoción interna entre subgrupos), contratación administrativa (STC 44/2025 y 150/2025, sobre procedimientos de urgencia y sobre alcance de la habilitación estatal para la contratación en régimen excepcional prevista en el RD-L 3/2022), y sobre educación (STC 82/2025, sobre el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional, centrada en el grado de detalle de la normativa reglamentaria, su intervención en aspectos organizativos o las facultades ejecutivas estatales sobre centros de referencia nacional).

También son supuestos de aplicación de doctrina al caso las sentencias sobre límites de los decretos-ley autonómicos (64/2025, referida al supuesto habilitante en la crisis del acceso a la vivienda y la afectación al derecho de propiedad en Cataluña y 118/2025 sobre ambos aspectos en relación con el derecho estatutario al uso de la lengua en Baleares). Aunque la STC 40/2025 añade a estas cuestiones el análisis novedoso de la posibilidad de convalidación del decreto-ley (en este caso 2/2020 de Andalucía) por la Diputación Permanente, en el contexto de la pandemia y una nueva aplicación del carácter estricto de las reservas estatutarias expresas a “ley del parlamento” (regulación del Consejo Audiovisual de Andalucía) y de su doctrina sobre necesidad de justificar la inclusión en el decreto-ley de modificaciones que pueden hacerse por reglamento.

Respecto de la atribución de recursos financieros a las CCAA, el Tribunal ha dictado dos sentencias de interés sobre la disposición final novena de la Ley estatal 7/2024 que fija el PIB regional como criterio de reparto de la recaudación del nuevo impuesto estatal sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC), que esencialmente afirman que la cesión de fondos del nuevo impuesto a las CCAA es una decisión libre del Estado, ajena al sistema de financiación, y que pone a disposición autonómica fondos adicionales al mismo y que son por completo incondicionales. A partir de esta afirmación, la decisión estatal no está sometida a las exigencias propias de los tributos cedidos (reserva de ley, participación previa, revisión del fondo de suficiencia) y no afecta al principio de lealtad, pues no reduce ni afecta ni condiciona los recursos preexistentes de las

CCAA en virtud del sistema general. Igualmente, el criterio de distribución de fondos entre las CCAA sólo se condiciona a su carácter razonable, sin que deba ser el mismo previsto para los tributos cedidos ni pueda considerarse contrario al principio de solidaridad, pues éste se predica del conjunto del sistema y no de cada uno de sus recursos.

Dos de las sentencias ya citadas tienen como objeto normas sobre las que se proyectan previsiones estatutarias específicas, en ambos casos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se trata de la STC 64/2025 sobre la regulación del régimen de los pisos turísticos y de la STC 82/2025, de regulación de la Formación Profesional. En la primera el Tribunal rechaza que la determinación de un régimen específico para municipios turísticos vulnere el principio de igualdad entre municipios, y llama la atención que ni tan siquiera se plantee que el Estatuto de Autonomía de Cataluña aporta un argumento especialmente relevante en esa línea, pues en su artículo 84.3 recoge expresamente un “principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal”. Con mayor relevancia para el propio sentido de la decisión del Tribunal, la STC 82/2025 rechaza que exista una vulneración de la autonomía por la falta de participación (informe) de la Conferencia General de Política Universitaria sobre la norma del Reglamento de formación profesional que regula el reconocimiento de créditos en el sistema universitario de las enseñanzas de formación profesional. Recuerda el TC su doctrina que atribuye al Estado la determinación del régimen de participación exigible en los distintos ámbitos de su competencia, pero elude la referencia al artículo 174.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que convierte esa participación en una facultad reconocida estatutariamente cuando se contemple en la legislación estatal; y ése precisamente es el caso, de acuerdo con lo que afirma el artículo 15.1.b de la LO 2/2023, del Sistema Universitario. Más allá del caso concreto, la sentencia es muestra de cierta renuencia del Tribunal a reconocer las previsiones específicas de los nuevos estatutos de autonomía y su inclusión en el bloque de la constitucionalidad y, sobre todo, a desarrollar un régimen constitucional (o estatutario, si se prefiere) que dé cuerpo al principio de participación y sus numerosas y relevantes previsiones en los estatutos de autonomía, a pesar de la relevancia para el modelo autonómico que el propio Tribunal ha querido otorgar a la cooperación y el sistema de relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas.

Finalmente, la STC 137/2025 resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del Partido Popular contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En ella se analiza la práctica totalidad de los argumentos de inconstitucionalidad suscitados, y a ella se remiten, salvo mínimas excepciones, el resto de las sentencias sobre la misma norma dictadas en 2025 y las que las seguirán ya en 2026.

La sentencia se desarrolla sobre argumentos de constitucionalidad ajenos a los propios del modelo territorial, sin perjuicio de la obvia vinculación del modelo autonómico con el resto de principios constitucionales, del estado de derecho a la separación de poderes. Y de un debate casi previo a lo jurídico, pero sin duda fundamental para el ordenamiento constitucional: el de la disponibilidad y eficacia

de instrumentos de defensa frente a actuaciones de ruptura y desafío al margen de la legalidad, como las que son objeto de la Ley de amnistía y, en especial, de la reacción judicial y penal. Lo hace además expresando el enfrentamiento en bloques de los magistrados del TC, no sólo por haberse adoptado por siete votos a cinco, sino también por la extensión de los votos particulares y, sobre todo, por la intensidad y el tono de su crítica a la posición mayoritaria, aunque naturalmente con diferencias relevantes entre cada uno de los votos particulares.

Más que su contenido, lo relevante para el Estado autonómico es su impacto sobre el debate público y el clima social y político. Como ya ocurrió con la tramitación y adopción de la ley, resulta necesario distinguir entre la recepción de la sentencia en Cataluña y en el resto de España, aunque existan diferencias relevantes entre las distintas comunidades. Con la sentencia se cerraba en Cataluña la última página de las consecuencias del proceso soberanista (a reserva de la efectiva aplicación de la ley) y se consolidaba un clima político que discurre ya sobre otros ejes que resultan, al menos por ahora, menos intensos y excluyentes y con un carácter más “ordinario” y alejado del cuestionamiento del marco constitucional. En el resto de España, en cambio, la sentencia se recibió como un eslabón más en la cadena de enfrentamiento político y fue objeto de duras críticas y de contestación, no sólo jurídica. Aunque puede quizás afirmarse que al finalizar 2025 la virulencia del debate y de la recepción de la sentencia se han diluido de modo muy intenso, desplazadas por nuevos objetos de enfrentamiento.

Tras la sentencia se mantienen dos cuestiones aún por resolver: las cuestiones prejudiciales presentadas al TJUE, pendientes de resolución al terminar el año; y la determinación del ámbito de aplicación de la ley en los procedimientos judiciales concretos, que se centra políticamente en las decisiones del TS de no aplicar la amnistía a algunos responsables políticos de ERC y Junts y, sobre todo, al expresidente de la Generalitat Carles Puigdemont, que sigue sin volver a España. Jurídicamente, estas cuestiones se expresan en los recursos de amparo presentados al TC contra las resoluciones del TS; políticamente en que Junts mantenga alzada la bandera de la persecución política y judicial y que cuente con un argumento adicional para su progresivo distanciamiento del gobierno del Presidente Sánchez, a quien imputa la incapacidad de hacer efectiva la amnistía, aunque esa ineficacia sea sólo para su líder.

Las resoluciones del Tribunal sobre la Ley de amnistía sí contienen un extremo directamente relevante para el sistema autonómico, aunque no en la sentencia de cabecera, la 137/2025, sino en la primera que resuelve un recurso presentado por una institución autonómica, la STC 165/2025, sobre el recurso interpuesto por las Cortes de Aragón (que después se aplicará por remisión en las SSTC 176 a 179/2025, 185/2025 y 192/2025). En la STC 165/2025, en efecto, el Tribunal resuelve la cuestión de la legitimación de las instituciones autonómicas para presentar unos recursos de inconstitucionalidad contra una ley que no incide materialmente en sus competencias y facultades. El Tribunal admite el recurso (y el resto de los presentados por gobiernos y parlamentos autonómicos) reiterando que su legitimación no es general, sino que se ciñe a normas que afecten a su autonomía, aunque esta se proyecte más allá de sus concretas competencias. No se trata de una novedad, sino de doctrina consolidada del Tribunal. Lo que sí es novedoso es

su aplicación a unos casos en los que la expresión de los elementos de la autonomía afectados por la amnistía es, cuando menos, difícil de aprehender, pues considera una cuestión competencial (territorial) la del reconocimiento a las Cortes Generales de la potestad de aprobar amnistías, asume como afectación a la autonomía cualquier vicio procedimental en la aprobación de cualquier norma, y considera que afecta al régimen autonómico de cualquier norma que se refiera “a la arquitectura constitucional del Estado, esto es, al entramado institucional constitucionalmente previsto y al sistema de principios y valores que le son inherentes” (FJ 2).

A partir de la invocación de una doctrina que precisamente limita las posibilidades de presentación de recurso por las CCAA, el TC concluye en algo muy parecido a una legitimación general o, al menos, a una legitimación para recurrir cualquier norma que sea importante, esto es, que así sea considerada por el propio Tribunal. La conclusión puede ser razonable y muchos podemos compartirla, pero se echa de menos que se exprese una fundamentación más verosímil, aunque sea al precio de cambiar expresamente la doctrina.

d) La Sentencia sobre el protocolo del gobierno canario para la actuación en relación con los menores inmigrantes no acompañados

Diversas razones nos llevan a destacar la sentencia 43/2025, sobre los apartados segundo, tercero y sexto del acuerdo del Gobierno de Canarias de 2 de septiembre de 2024 y la resolución de 10 de septiembre de 2024 de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, que aprobaba un “protocolo territorial” de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados. En primer lugar, la relevancia política, social y en materia de derechos de la cuestión de los menores inmigrantes que llegan a España cruzando el Atlántico entre África y las Islas Canarias y las consecuencias respecto de sus derechos y de las capacidades administrativas y de acogida de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, la atención política, social y mediática que ha despertado y sus consecuencias jurídicas, que abarcan la adopción de reformas legales (Decreto-Ley 2/2025) y reglamentarias (RD 658/2025), su impugnación ante el TC (once recursos de inconstitucionalidad presentados por gobiernos autonómicos), los trabajos intensos de varias conferencias sectoriales, un debate sobre las competencias estatales y su eficacia sobre el resto de Comunidades, acusaciones de actuación discriminatoria del Gobierno para con Comunidades de gobierno del PP y de trato privilegiado de otras de gobierno socialista, diversas resoluciones del Tribunal Supremo y, como se veía ya en el Informe 2024, la ruptura de varios gobiernos autonómicos; y, ya en 2026, acusaciones a algunas comunidades autónomas de incumplimiento de las obligaciones legales. En tercer lugar, que la sentencia es la única en materia autonómica en este año (y en los últimos años) que hace un esfuerzo expreso y considerable por desplegar razonamientos y afirmaciones de carácter general y con una función de impulso de actuaciones nuevas en nuestro modelo territorial. Y, en cuarto lugar, aunque quizás muy vinculado con lo que se acaba de decir, que la sentencia se adoptó por unanimidad, auténtica rareza en los pronunciamientos del Tribunal en conflictos territoriales desde hace ya demasiados años.

La sentencia anula el apartado dos del acuerdo impugnado y la totalidad de la resolución, que exceptuaba a los menores inmigrantes no acompañados que llegan a Canarias irregularmente de la obligación de la Comunidad Autónoma de recepción y atención de acuerdo con la legislación sobre protección del menor y condicionaba tal obligación a una decisión concreta de la Comunidad Autónoma, en función de diversas variables. Considera el Tribunal que esta regulación no sólo es contraria al marco jurídico internacional y estatal, sino que además supone la negativa al ejercicio de competencias propias, lo que comporta una vulneración de la Constitución. En consecuencia, el Tribunal impone a la Comunidad la obligación de ejercer sus competencias, lo que en este caso supone la de asumir las actuaciones de tutela y atención a todo menor en Canarias.

Pero la Sentencia incluye también un intenso recordatorio de que el sistema competencial se acompaña de obligaciones de lealtad y cooperación para todas las administraciones, de modo que la competencia de la comunidad canaria no obsta a que una cuestión que, según el Tribunal, tiene un obvio carácter supraautonómico y puede superar su capacidad ordinaria de gestión despliegue consecuencias para el resto de las administraciones, la estatal y las autonómicas, en forma de obligaciones de actuación. El Tribunal no avanza más en el contenido concreto de estas obligaciones, que constituyen el núcleo de las decisiones que en 2025 se han discutido en las conferencias sectoriales y ha adoptado el estado; y de las resoluciones del TS, que son objeto de atención en los apartados dedicados a la legislación estatal, las relaciones entre Estado y CCAA y la crónica anual de la comunidad canaria. Pero el limitado contenido de la sentencia es significativo, por diversas razones: por primera vez (fuera del ámbito del sistema de financiación y del auxilio voluntario en casos de catástrofes) se deducen consecuencias para el régimen autonómico de las diferencias de hecho entre comunidades; también por primera vez se da relevancia a las capacidades administrativas “ordinarias” de una comunidad; relevante también es que el Tribunal no ciñe las obligaciones resultantes a un ámbito bilateral o al Estado, sino que se refiere siempre a todas las administraciones, esto es, a todas las comunidades autónomas; y, finalmente, que las obligaciones de cooperación difícilmente pueden limitarse a actuaciones en el ámbito territorial de la comunidad competente, pues es la pretendida saturación de ese ámbito (y no sólo de sus capacidades administrativas) lo que está en la base de la crisis.

Ciertamente, las palabras del Tribunal despiertan muchas dudas, y entre ellas la de si la concreción de esos deberes encontrará la misma unanimidad entre los magistrados cuando deban examinar las actuaciones ya impugnadas. Pero, en coherencia con lo que manifestábamos en los apartados 1 y 2 de esta valoración general, debemos valorar muy positivamente que el Tribunal haya sido capaz al menos en esta ocasión de expresar la necesidad de adoptar normas y actuaciones que adapten nuestro sistema autonómico al reto que significa la situación de los menores inmigrantes en Canarias; y que lo haya hecho unánimemente.

e) La (no) renovación de los magistrados designados por el Senado

Por último, dejamos constancia de que el Presidente del TC envió al Senado la comunicación del próximo agotamiento del mandato de los magistrados designados por el Senado, que se cumplió el.

Se abrió así el procedimiento de designación de magistrados por parte de esa cámara, que, de acuerdo con las previsiones de la LOTC introducidas en 2007 se desarrolla sobre las propuestas de candidatos presentadas por los parlamentos autonómicos. El plazo para ello se ha prorrogado sucesivamente a lo largo ya de 2026, ante la reedición de la falta de acuerdo entre los dos principales grupos parlamentarios del Senado, que hace imposible alcanzar la necesaria mayoría de 3/5 sobre cada uno de los candidatos. A la ya casi estructural dificultad de acordar la renovación se añaden este año algunas características específicas, de distinta naturaleza y relevancia; en primer lugar, el magistrado José María Macías, cuyo mandato finaliza, puede ser renovado puesto que fue elegido en 2024 en sustitución del magistrado Montoya Melgar, que dimitió en 2022: esa posibilidad de renovación, sin embargo, está condicionada a que su permanencia previa en el Tribunal sea inferior a tres años, lo que en principio exige que la decisión se tome antes de septiembre de 2027; en segundo lugar, se trata de la tercera designación consecutiva de magistrados que se desarrolla con retrasos y polémicas sobre el proceso, por no referirnos a los retrasos en otras instituciones constitucionales, de modo que la aplicación indiscutida de las reglas y tiempos de renovación parece ya una rareza; en tercer lugar, el bloqueo y retraso indefinido de la renovación quizás nunca se había asumido con tanta naturalidad y prácticamente sin intentos conocidos de negociación ni invocaciones a la misma; y, por último, los medios han destacado la importancia de la expectativa de PP y Vox de contar con una mayoría de 3/5 tras las futuras elecciones generales, lo que les permitiría dominar por completo la renovación y, eventualmente, designar los cuatro magistrados sin necesidad de acuerdo con otras fuerzas políticas, lo que daría la vuelta a la actual relación de fuerzas en el Pleno del Tribunal y supondría, tras lo ocurrido con el CGPJ, un segundo caso de retraso que comporta que la designación no refleja las mayorías parlamentarias de las cámaras en el momento en que debía producirse.

En todo caso, 2025 ha concluido sin perspectivas de acuerdo al respecto.

6. Actividad del Estado

a) Inestabilidad parlamentaria y dificultades de actuación

Las dinámicas ya presentes en 2024 de debilidad política y parlamentaria del gobierno y la mayoría que lo apoya y de agrio enfrentamiento con la oposición, sin espacio alguno de negociación y acuerdo, no sólo se han mantenido sino que se han intensificado en 2025, impulsadas por el alejamiento de Podemos y de Junts; también por la creciente judicialización de conflictos y debates, que se concreta en recursos de inconstitucionalidad, recursos de amparo parlamentarios, conflictos entre órganos jurisdiccionales o recursos ante el Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional; pero sobre todo por los diversos procedimientos penales vinculados con el gobierno: los iniciados contra el exministro de Transportes y exsecretario de organización del PSOE, José Luis Ábalos, el secretario de organización del PSOE forzado a dimitir ante la investigación judicial, Santos Cerdán, el Fiscal General del

Estado, finalmente condenado en diciembre, y, con intensidad e implicaciones muy distintas, contra la esposa y el hermano del Presidente Sánchez, que llevaron incluso a su algo desconcertante decisión de retirarse del espacio público durante cinco días de reflexión, anunciados mediante una carta abierta, en el mes de abril.

El resultado de esta situación es una mayor y casi permanente dificultad de alcanzar mayorías parlamentarias que permitan adoptar normas y decisiones, la consiguiente disminución de su número, el carácter casi existencial de cada votación parlamentaria y la consolidación de una perspectiva permanente de agotamiento de la legislatura y convocatoria anticipada de elecciones.

Así, en 2025 no sólo ha continuado la reducción del número de leyes aprobadas, sino que también ha decrecido el número de decretos-ley y hemos asistido a diversos episodios parlamentarios muy poco frecuentes sino inéditos en nuestro sistema político: la derogación de dos decretos-ley por no alcanzar la mayoría en la votación de convalidación, la devolución de un proyecto de ley o el fracaso de algunas proposiciones presentadas con acuerdo del gobierno. Todo ello junto con el ya citado segundo año consecutivo sin ley de presupuestos generales del estado y sin presentar el proyecto para el ejercicio siguiente.

Aún más relevante resulta el creciente recurso a vías que permiten evitar la intervención parlamentaria y la necesidad de construir una mayoría en el Congreso. Quizás el compromiso asumido por el gobierno en el seno de la OTAN de incremento del gasto al margen de cualquier intervención parlamentaria es la expresión más clara de esta deriva, que ya hemos tratado en materia presupuestaria, pero la polémica sobre la necesidad o no de intervención parlamentaria se ha desarrollado también en relación con las misiones internacionales de las fuerzas armadas o, ya en 2026, con el rechazo parlamentario de la proposición de ERC, acordada con el gobierno, de creación de un consorcio de inversiones Estado-Generalitat de Cataluña, que ha dado lugar al impulso de una sociedad mercantil, que no necesita de aprobación del Congreso.

b) Las principales leyes adoptadas en 2025 con impacto autonómico

El número reducido de leyes aprobadas en 2025 se traslada también a las leyes que afectan a las CCAA o al modelo territorial, que no sólo son pocas, sino que, en buena parte de los casos, tienen un muy limitado impacto normativo.

Además de las ya citadas en el apartado de normas financieras, cabe destacar tan sólo cinco de las iniciativas legislativas aprobadas por las Cortes en 2025, aunque podemos ya avanzar que en la mayoría de los casos puede dudarse del sentido de adoptar una norma legal para decisiones que pueden perfectamente contenerse en acuerdos interadministrativos y en instrumentos de planificación.:

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia no plantea, desde luego, cuestiones competenciales ni de falta de carácter normativo, pues su contenido constituye legislación procesal o, en su mayor parte, legislación sobre la administración de justicia, ámbitos en todo caso de indiscutida competencia estatal. Especialmente en su vertiente de organización y funcionamiento de los órganos judiciales, la ley introduce una

reforma general y de gran intensidad (sobre todo, en torno a la sustitución de los actuales juzgados por los tribunales de instancia y la unificación en los mismos de los servicios de la oficina judicial), y de este modo impacta sobre la actuación de las comunidades autónomas que tienen competencias sobre la “administración de la administración de justicia”; y en su vertiente de exigencia del desarrollo de mediación y otros medios alternativos de solución de conflictos antes del acceso a procedimientos civiles y mercantiles, incide de modo muy relevante en las necesidades, condiciones y medios que deben reunir los instrumentos de mediación, que corresponde a la competencia de todas las comunidades.

Desde la competencia estatal para la adopción de la norma, esta incidencia directa plantea cuestiones y exigencias en tres ámbitos distintos: la posibilidad de participación autonómica en la elaboración de la ley, la conveniencia de un desarrollo organizativo y de gestión de medios que sea objeto de planificación conjunta y de cooperación entre estado y comunidades y el análisis de las obligaciones autonómicas resultantes de las nuevas previsiones y, en su caso, sus consecuencias financieras. Respecto de los dos primeros aspectos, la conferencia sectorial en materia de justicia conoció del anteproyecto de ley y ha discutido el calendario conjunto y algunas posibilidades de su desarrollo, aunque esas discusiones han venido marcadas por la tensión y la conflictividad, hasta la retirada de las comunidades con gobiernos del partido popular en la reunión del mes de abril. En cuanto a las consecuencias financieras de la reforma, se plantean cuestiones referidas tanto a la existencia de obligaciones estatales derivadas del principio de lealtad constitucional en el ámbito financiero (la ley no impone la prestación de nuevos servicios *stricto sensu*, sino nuevas formas de prestación de un servicio ya existente y contabilizado en el sistema de financiación; pero indudablemente comporta exigencias de actuación de las CCAA y un nuevo gasto considerable), como a la cuantía de los gastos necesarios y la aportación de fondos por parte del Estado (que hasta ahora se ha canalizado fundamentalmente a través de fondos europeos y con importes muy lejanos a las demandas autonómicas).

Las leyes de desperdicio alimentario y de movilidad sostenible resultan muy distintas, pues regulan aspectos hasta hoy objeto de competencia autonómica indiscutida; y lo hacen al amparo, fundamentalmente, de títulos horizontales del Estado, de alcance polémico. Quizás por esa razón, sus preceptos se alejan de la regulación de derechos y obligaciones para dedicarse a contener principios y mandatos carentes de concreción, crear instrumentos de relación entre Estado y CCAA que impulsen la cooperación entre las administraciones y generar una base legal para la intervención financiera estatal, en su mayor parte mediante transferencias a las CCAA. Cabe destacar, en todo caso, que la Ley 1/2025, de 1 de abril, contiene un régimen sancionador que se configura como mínimo y permite un importante margen de desarrollo por parte de las Comunidades; y que la Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible se proyecta más allá de las competencias estatales sobre transporte interautonómico (art. 149.1.21 CE), pues afecta fundamentalmente a la intervención estatal sobre el transporte intraautonómico, por lo que busca amparo competencial, entre otros, en el art. 149.1.1 CE. De nuevo, su contenido normativo es escaso, casi limitado a expresar

las posibilidades de financiación estatal de actuaciones autonómicas de acuerdo con la práctica desarrollada hasta hoy.

Más tangencial es la afectación autonómica derivada de la Ley 8/2025, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, que incide en el ámbito de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, unificando en una única Comisión ambiental (participada por la CA) para cada aeropuerto de competencia estatal el tratamiento de las eventuales servidumbres acústicas o actuaciones de evaluación ambiental. Además, se crea la Comisión Nacional para el Transporte Aéreo como de cooperación entre Estado y CCAA crea la Comisión Nacional para el Transporte Aéreo como órgano para la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, para garantizar una adecuada conectividad aérea, asegurar un desarrollo equilibrado del sistema aeroportuario y mejorar la competitividad del sector del transporte aéreo (Disposición adicional novena) y se prevé que las actuaciones de inspección y comprobación del cumplimiento de las normas técnicas de seguridad operacional en las infraestructuras aeroportuarias de competencia autonómica puedan ser realizadas por la comunidad autónoma, mediante mecanismos de cooperación a establecer reglamentariamente.

Finalmente, la Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, combina las competencias estatales sobre condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (149.1.1CE), legislación mercantil (149.1.6 CE), obligaciones contractuales(149.1.8 CE), ordenación de crédito, banca y seguros (149.1.11 CE) y ordenación general de la economía, (149.1.13 CE), en una heterogénea acumulación de títulos competenciales que prescinde además de vincular preceptos concretos a cada uno de ellos. Más allá de discusiones competenciales, debe destacarse que la ley impone obligaciones de disponibilidad lingüística a las empresas en su ámbito de aplicación y que presten sus servicios en Comunidades Autónomas con lengua oficial diferente al castellano, independientemente de su domicilio o lugar de establecimiento, lo que remite a la discusión sobre obligaciones lingüísticas a particulares, objeto de diversas sentencias del TC.

En cuanto a los decretos-ley aprobados en 2025, resultan relevantes para el sistema autonómico los referidos a la prórroga de medidas de protección vinculadas con las crisis internacionales (COVID, Guerra de Ucrania, aranceles), que regulan aspectos ya conocidos como las suspensiones de desahucios y lanzamientos, la protección de colectivos vulnerables en materia de servicios de interés general y de vivienda o las aportaciones estatales extraordinarias al transporte público (para su vigencia durante 2025, el RDL 1/2025; y para su prórroga a 2026 los RDL 16/2025, no convalidado y 17/2025). También los que dan respuesta a necesidades derivadas de concretas crisis o catástrofes (RDL 12/2025 referido a la DANA en la Comunidad Valenciana, 13/2025 para la erupción volcánica en La Palma, o el RDL 7/2025 tras el apagón eléctrico de junio que no fue convalidado y cuyo contenido se ha recuperado parcialmente ya en 2026). Y los aprobados para prorrogar el plan MOVES (RDL 3/2025, que contiene ayudas al coche eléctrico gestionadas por las CCAA) y para adecuar las entregas a cuenta a las CCAA a la

prórroga presupuestaria (RDL 6/2025, de 17 de junio, por el que se adoptan medidas relativas a los recursos de los sistemas de financiación territorial).

Mayor interés despierta el Real Decreto-Ley 11/2025, de 21 de octubre, por el que se establecen medidas para el fortalecimiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de las personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible. Con él se incluye en la ley de dependencia una disposición adicional específica para posibilitar y agilizar su aplicación a pacientes de ELA y se realizan las modificaciones presupuestarias necesarias para financiar la atención a estas personas ya en 2025 y prever las correspondientes transferencias a las CCAA:

Finalmente, debe mencionarse el Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, que incluye una modificación de la LBRL para posibilitar que las CCAA asuman ciertas funciones relativas a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional en su territorio, lo que se ha hecho efectivo ya con el traspaso a Cataluña de las correspondientes facultades.

c) La reforma legal derivada de la crisis del aumento de llegadas de menores inmigrantes no acompañados

El Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, reforma la ley de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LO 4/2000) en el marco de la crisis derivada del incremento en el número de menores no acompañados llegados irregularmente a Canarias en 2024 y 2025. La reforma busca establecer una distribución equitativa, en todo el Estado, de los menores migrantes que llegan al territorio nacional, imponiendo un modelo de distribución obligatoria por parte de la Administración General del Estado a falta de acuerdo unánime de las CCAA (adoptado, en su caso, en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia).

Tiene así una relevancia extraordinaria para los derechos de las personas afectadas y para la resolución de la tensión política y sobre los servicios de la Comunidad, derivadas de la crisis, como se señalaba en los primeros apartados de esta valoración general. Pero resulta también de gran interés y aporta elementos novedosos desde el punto de vista competencial (alcance de los títulos estatales del 149.1.1 y 149.1.2 CE, territorialidad), del sistema de relaciones en el sistema autonómico (competencias estatales de coordinación, instrumentos y decisiones de cooperación en las conferencias sectoriales y procedimientos de decisión) y de los principios constitucionales de lealtad y solidaridad, ya destacados al referirnos a la STC 43/2025. Seguidamente se señalan, de modo tentativo y necesariamente breve, los aspectos más relevantes de cada uno de estos ámbitos.

Desde el punto de vista competencial, la norma aborda un ámbito dominado por el carácter prevalente del interés del menor y las competencias autonómicas sobre protección de menores. Para ello se ampara tanto en las competencias estatales de inmigración (que incluyen la regulación del estatuto fundamental de los extranjeros en España) como en las derivadas del 149.1.1. que, a pesar de su mención a los españoles, se extienden a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de sus derechos. Se trata, en todo caso, de una regulación que cuenta con precedentes en la misma LO 4/2000, que regula por ejemplo el acceso a la vivienda o a los derechos de atención social a los extranjeros, afectando a las correspondientes competencias exclusivas autonómicas. Debe destacarse, por último, que la reforma comporta una comprensión de la territorialidad de las competencias autonómicas que no se ve afectada, como es habitual, por un fenómeno supraterritorial, sino por consecuencias políticas de una realidad intraautonómica, que precisamente se traslada a otros territorios en virtud de la actuación estatal.

En materia de relaciones entre Estado y CCAA introduce una regulación que parte del impulso a la cooperación voluntaria entre CCAA, de modo que prevé la posibilidad de un acuerdo unánime de la conferencia sectorial para asumir la concurrencia de una situación de crisis y concretar la distribución de menores; esta previsión expresa parece compatible con acuerdos que no alcancen la unanimidad y que, en consecuencia, vinculen tan sólo a las administraciones firmantes, que en ocasiones pueden ser suficientes para dar respuesta a la crisis. Pero tras este momento de cooperación y para el caso de que no se alcance un acuerdo unánime, la ley prevé la imposición estatal tanto de la decisión de existencia de situación excepcional (fijando una serie de criterios pretendidamente objetivos y automáticos para ello, que plantean dudas en cuanto a obligaciones de información y valoración) como sobre todo de la respuesta a la misma mediante la distribución de los menores entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los criterios establecidos en la propia reforma legal (que han sido objeto de intensa crítica por su contenido y sus efectos, calificados de discriminatorios y hasta de privilegio específico para la CA de Cataluña). Estas previsiones se remiten a lo que dispone el artículo 151.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, asumiendo la existencia de competencias de coordinación estatal en este ámbito. Ya en el mismo 2025, estas previsiones han sido objeto de desarrollo mediante el RD 658/2025, de 22 de julio, por el que se regulan las medidas a adoptar en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada y de aplicación a la situación de menores en Canarias, Ceuta y Melilla desde agosto de 2025 hasta hoy.

Si de este modo se garantizan adecuadamente las exigencias de lealtad y solidaridad cuya existencia recordaba el Tribunal Constitucional en la STC 43/2025 es objeto de polémica. EL RDL 2/2025, que introduce esta regulación, ha sido objeto de recursos de inconstitucionalidad por parte de las comunidades autónomas gobernadas por el Partido Popular y de Castilla-La Mancha, pero no por parte de los diputados y senadores del Grupo Parlamentario Popular. Y, en términos

de su eficacia, ha dado lugar, según cifras del Gobierno de febrero de 2026, a más de 1000 traslados efectivos.

7. La “cooperación tensionada”, la coordinación estatal y la relación entre bilateralidad y multilateralidad

Dos líneas marcan la evolución del sistema general de relaciones entre Estado y comunidades autónomas en 2025: la progresiva incidencia de la polarización hasta actividades y ámbitos hasta ahora ajenos a la misma, consolidando la idea de “cooperación tensionada” que desarrolla Javier Donaire en su valoración anual de la Conferencia de Presidentes y las conferencias sectoriales; y la reviviscencia de las facultades estatales de coordinación en el marco del conflicto, repetidamente tratado, del incremento de llegadas irregulares de menores no acompañados a Canarias, pero también en otros ámbitos sectoriales, recuperando así unos procedimientos que tuvieron su desarrollo más intenso durante la pandemia.

A ellas debe añadirse la consolidación de la recuperación de las relaciones bilaterales, aunque desde luego con intensidades y conclusiones distintas para unas u otras Comunidades. Y, con ella, la continuación de la nueva ola de traspasos de funciones y servicios y, como se ha dicho ya, el creciente protagonismo de la crítica a las negociaciones y acuerdos bilaterales, especialmente las vinculadas con los partidos cuyo apoyo necesita el Gobierno en el Congreso, en el desarrollo (o el bloqueo) de los debates y trabajos multilaterales.

a) La Conferencia de Presidentes o la culminación del bloqueo

Quizás nada ilustra tanto el peso de los Presidentes autonómicos en nuestro sistema político como la traslación perfecta a su Conferencia de la dinámica política entre los partidos de ámbito estatal, y especialmente entre PSOE y PP. En este sentido, 2025 culmina el progresivo cometimiento de la Conferencia a esa dinámica y su completa parálisis, en una reunión, la de 6 de junio de ese año, que reúne todos los elementos propios del enfrentamiento institucional, el desacuerdo y el bloqueo: la sucesión de carencias y rechazos en la convocatoria de la Conferencia y la definición de su orden del día, su prácticamente nula articulación con los trabajos ordinarios de las conferencias sectoriales, su preparación de nuevo improvisada e iniciada con la convocatoria cuando debiera suceder al revés, el enfrentamiento abierto de posiciones cerradas a cualquier atisbo de diálogo o negociación, la tensión política y hasta personal entre sus miembros y, naturalmente, la negativa a cualquier acuerdo final y el desincentivo generalizado para nuevas convocatorias.

De nada ha servido el Reglamento adoptado en 2022 que recogía muchas de las propuestas Institucionales y académicas repetidamente reseñadas en este *Informe*, para evitar esta deriva y para hacer de la conferencia un auténtico órgano común, del que todos los participantes pudieran obtener ventajas y permitiera alejarse tanto de una subordinación inadecuada a la agenda del Presidente del Gobierno como de la dinámica de oposición propia del Congreso de los Diputados. Quizás debamos reconocer definitivamente que ninguna reforma y ningún instrumento político o administrativo puede suplir la actitud y la cultura

institucional y federal, sin la que la Conferencia carece de sentido. Y que ni siquiera alcanzan a impulsarlas.

Todavía en el nivel de los Presidentes, las rondas y reuniones bilaterales que en otros años ofrecían aun un espacio para el diálogo y la negociación, en 2025 han desaparecido en relación con presidentes del Partido Popular, con lo que se pierde su sentido más institucional y su capacidad de impulsar y orientar dinámicas más generales; y las que sí tienen lugar, con presidentes políticamente afines, se constituyen en un argumento más de trato discriminatorio y por tanto de conflicto. Tan sólo escapan a esta dinámica la relación con Canarias por la intensidad de la crisis de los menores y la particular posición de Coalición Canaria y, en sentido opuesto, la relación entre el Presidente Sánchez y el Presidente de Castilla La Mancha, el también socialista Emilio Page, cada día más distante.

b) El Consejo de Política Fiscal y Financiera, también instalado en el bloqueo

Si el bloqueo se extrema cuanto mayor es el peso político del órgano, el Consejo de Política Fiscal y Financiera hace honor también a su carácter absolutamente central y decisivo. Ya en los últimos años hemos señalado sus crecientes dificultades para adoptar decisiones y su progresivo sometimiento a las citadas derivas de polarización y enfrentamiento. Y en esta misma valoración general hemos dejado constancia de que en 2025 el Consejo ha sido incapaz de alcanzar un solo acuerdo y en cambio ha sido escenario de agrias críticas, retiradas colectivas y rechazos a discutir propuestas y una constante queja por los pretendidos efectos sobre su funcionamiento de los acuerdos previos del Gobierno con sus socios, especialmente de ERC, y con las instituciones de la Generalitat.

Plantear en este contexto un posible acuerdo relativo a la reforma del sistema de financiación fue quizás posible en tiempos pasados, cuando los intereses y las dinámicas territoriales-institucionales incidían y hasta alteraban la alineación partidista. Hoy parece una quimera.

c) Las conferencias sectoriales entre la cooperación tensionada ordinaria y la reviviscencia de la coordinación

Es tradicional referirse a la heterogeneidad en el funcionamiento de las diversas conferencias sectoriales, tanto en el número de sus reuniones como en las formas e intensidad de su preparación como en el grado de acuerdos alcanzados, formalizados o no. 2025 no se escapa de esta heterogeneidad, pero el examen de su actividad apunta a una reducción del número de las conferencias más activas, a un aumento de las ausentes o esporádicas, a su vinculación con sectores relevantes en el enfrentamiento político en el nivel estatal y, en resumen, a una extensión, horizontal y vertical, del contagio de la polarización. Se mantiene por lo general su eficacia en la gestión ordinaria, expresada claramente en la estabilidad en la dinámica de convenios que explica María Jesús García Morales o en su funcionalidad para la distribución de fondos, aunque ésta sea cada vez más ajena a cualquier priorización de políticas públicas. Pero cada vez que alguno de sus

trabajos se convierte en objeto de la atención pública, las dificultades crecen y el bloqueo se encuentra a la vuelta de la esquina.

Se distinguen en 2025 por el número de reuniones, su contenido e intensidad y el alcance de acuerdos las conferencias que vienen haciéndolo establemente: el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, el Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia o las conferencias en los ámbitos de agricultura y medio ambiente. Se confirma así la importancia de una serie de aspectos que las caracterizan: el amplio desarrollo de órganos preparatorios de nivel relativamente técnico, la incidencia de la agenda de las instituciones europeas y la previsión legal de funciones específicamente atribuidas a la conferencia y de considerable relevancia.

En cambio, aumenta el número de las conferencias cuyas reuniones son llamativamente escasas o inexistentes, y que incluyen algunas cuyo sector ha tenido un considerable protagonismo durante 2025, como vivienda, universidades, memoria, educación, inmigración mejora regulatoria o protección civil, lo que apunta a la carencia de los elementos que se citaban para las conferencias más activas y a la incidencia de las situaciones de enfrentamiento político a nivel estatal.

Más interesante es una observación diferenciada de los tipos de actividad que asumen las conferencias. El protagonismo generalizado del intercambio de información, la deliberación y la participación no formalizada en decisiones estatales se combina con la asunción también general de las atribuciones en materia de distribución de fondos estatales, con especial mención de los fondos procedentes de las instituciones europeas. Más diferenciales son la discusión y aprobación de planes conjuntos o al menos articulados (en diversos ámbitos de la sanidad, en dependencia y, sin éxito, en vivienda) y desde luego el ejercicio de funciones atribuidas específicamente por ley, como ocurre sobre todo en el CTSAAD, adoptando acuerdos formalizados en normas reglamentarias estatales.

En este ámbito hemos señalado ya la importancia de las reformas y desarrollos derivados de la crisis de los menores inmigrantes no acompañados. La reforma de la Ley de derechos y libertades de los extranjeros mediante el RDL 2/2025, explicada en el apartado anterior, ha atribuido a la conferencia sectorial de modo expreso funciones de coordinación que, una vez resulta imposible una acción voluntaria unánime, permiten al Estado imponer su decisión unilateral respecto del reparto de menores entre distintas comunidades autónomas, aplicando los instrumentos generales de coordinación de la Ley 40/2015 que se desarrollaron durante la pandemia en el ámbito sanitario.

La reforma tiene varias caras para el modelo de relaciones entre Estado y CCAA: una indudablemente positiva en la medida en que da respuesta a una situación que el propio TC ha calificado de supraautonómica y fuente de obligaciones derivadas de los principios constitucionales de lealtad y solidaridad.; pero otras más negativas, pues la reforma nace de la incapacidad de acordar una respuesta conjunta que diese satisfacción a esos principios, el fundamento competencial de la reforma, y en especial de las facultades de coordinación, se discute y la eficacia de las decisiones adoptadas ha planteado problemas de cumplimiento.

d) Las relaciones bilaterales

Nos hemos referido ya a la compleja y conflictiva relación entre bilateralidad (política e institucional) y multilateralidad (institucional) que se ha planteado en diversas ocasiones en 2025. Nos limitamos aquí en cambio a reseñar el desarrollo de los instrumentos tradicionales de relación bilateral, que no presentan novedades y siguen las líneas ya expuestas en *Informes* precedentes.

Así, las reuniones de las comisiones bilaterales para el desarrollo de los procedimientos de negociación previstos en el art. 33.2 LOTC han continuado en frecuencia, afectación a múltiples CCAA de distinto color político y elevada eficacia en el alcance de acuerdos.

Mucho más heterogénea es la práctica de las comisiones bilaterales en el resto de sus funciones y, especialmente, en las de deliberación, participación en decisiones estatales, cooperación en forma de planes e inversiones conjuntas o traspasos de competencia. Las reuniones de comisiones bilaterales y sobre todo su dinámica y eficacia en el alcance de acuerdos más relevantes y alejados de las obligaciones jurídicas se concentra en las comunidades cuyo gobierno es del mismo partido que el del Estado o de alguno de sus socios parlamentarios. Esta regla sólo se excepciona en el caso de Canarias, por la crisis repetidamente citada, y en relación con algunos traspasos política y jurídicamente asumidos (ordenación del litoral en Galicia, por ejemplo) o en el marco de actuaciones de protección civil (y exclusivamente en el nivel de gestión de emergencias)

En cambio, las cuestiones menos objetivables y formalizables, como los acuerdos de inversión, creación de consorcios, o de planificación conjunta o las deliberaciones amplias e intensas que construyen acuerdos de participación en decisiones estatales se dan casi exclusivamente con comunidades gobernadas por el partido socialista y con el País Vasco. Lo mismo ocurre con los traspasos de mayor calado político y referidos a ámbitos de especial sensibilidad que se habían excluido hasta ahora incluso de la negociación, como inmigración en sentido amplio, policía o aspectos vinculados con la seguridad social, que vienen a dar continuidad a los acuerdos de años anteriores referidos a prisiones, tráfico o infraestructuras estatales.

Finalmente, las negociaciones en las comisiones bilaterales catalana y vasca muestran una creciente atención a las formas de participación autonómica en infraestructuras estatales (aeropuertos, agencia tributaria), en una línea que abre nuevas perspectivas e interés y que se concretará ya en 2026.

e) El Senado

Como en el resto de los ámbitos tratados, la actividad del Senado se caracteriza por la continuidad en las dinámicas ya expuestas en otros años y que pasan por una actuación de la Cámara alejada de dinámicas territoriales y plenamente integrada en el enfrentamiento político entre gobierno y oposición, cuya máxima expresión son los conflictos presentados ante el TC ya expuestos anteriormente. Lo que se combina con unos trabajos de la Comisión General de CCAA claramente centrados en cuestiones territoriales, pero de mucha menor intensidad y presencia pública y

que se desarrollan casi por completo al margen de las instituciones de las CCAA y sus prioridades políticas.

8. Actividad CCAA (PENDIENTE DE REDACCIÓN A PARTIR DEL DEBATE DEL DIA 29 DE JUNIO)

- *Algunas líneas de carácter general*
 - Reducción adicional del número de leyes, a pesar de que este año Navarra (18), Cataluña (13) y sólo ha habido elecciones en Extremadura y al final del año
 - Protagonismo Decreto-ley allí donde es posible (Castilla-La Mancha también, según su proyecto de EA)
 - Leyes lectura única en Cataluña (¿otros casos?)
 - Ausencia completa de iniciativas legislativas novedosas o de interés como modelo o como experiencia, quizás con la excepción, en los términos expresados, de vivienda y simplificación
 - Fondos Europeos y discusión sobre grado de ejecución
- *Aspectos más señalados*
 - Vivienda:
 - Organización de leyes, clasificadas en intervención (Cataluña) impulso fiscal alquiler, incremento vivienda pública (Cataluña), control, vivienda protegida (Andalucía, Navarra), uso turístico (Canarias)
 - Aplicación marco estatal
 - Planes
 - Simplificación administrativa:
 - La nueva ola de leyes simplificadoras: carácter orgánico/procedimental, carácter sectorial específico
 - Distintos impulsos políticos (liberalización, reducción de burocracia, ineffectividad de los controles, privatización...)
 - El funcionamiento de los servicios públicos:
 - Las diversas crisis de funcionamiento reseñar
 - Transportes: Rodalies, AVE...
 - Sanidad: huelgas de médicos, listas de espera, cribados en Andalucía; modelo de gestión...
 - Educación: discusión de calidad, huelgas de profesores, nuevas tecnologías, móvil en el aula, pruebas PISA y similares...
 - Servicios sociales: desarrollos dependencia y su implantación, ELA...
 - Universidades: públicas y privadas
 - Vivienda (supra)
 - Inversiones y competencia entre CCAA: citar, distinguiendo
 - Competencia por inversiones privadas (incentivos y bonificaciones fiscales)

- Competencia por inversiones estatales (criterios de distribución, formas de intervención...)
- Grandes infraestructuras: construcción, gestión y participación
- De crisis en crisis: escudos y medidas de apoyo “excepcionales”
 - De la COVID a los aranceles Trump pasando por la guerra de Ucrania, la DANA....
 - Incendios Galicia y Castilla y León
 - Lluvias Aragón, Cataluña...
- *Otros aspectos de interés, pero de alcance más limitado:*
 - Universidades: privadas y públicas y financiación
 - Lengua Illes Balears, Cataluña y País Vasco
 - Reforma ley electoral Illes Balears
 - Normas institucionales
 - Órganos estatutarios y televisión en Castilla y León
 - Reformas Reglamentos parlamentarios: Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha