

La Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible como eje de la política normativa autonómica

Israel Expósito Suárez

Cuerpo Superior de Administradores, Escala de Administradores Generales, de la Comunidad Autónoma de Canarias. Profesor Asociado de Derecho Constitucional.

RESUMEN: La Agenda 2030 ha asumido en los últimos años un protagonismo relevante en la actuación de los poderes públicos comprometidos con las propuestas de la ONU en relación con la sostenibilidad global. En este sentido, las Administraciones Públicas, para afrontar los retos de la Agenda 2030, han adaptado su organización y han integrado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la actuación pública.

El compromiso de la Comunidad Autónoma de Canarias con la Agenda 2030 se refleja en la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030, que requiere la adopción de diferentes medidas para realizar sus propósitos. La transformación que reclama la Agenda 2030 debería implicar la definición de una política normativa específica, articulada sobre los conceptos propios de la Agenda 2030, con carácter general, y de la ACDS, de forma singular.

El Estatuto de Autonomía de Canarias no contiene mandatos expresamente relacionados con la Agenda 2030 o con los ODS. Sin embargo, no es menos cierto que su articulado refleja un compromiso nítido con el desarrollo sostenible. A tal fin, resultaría pertinente revisar el ordenamiento canario para determinar si está alineado con los ODS o si contribuye certeramente a la consecución de las metas canarias que definen el contenido propio de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030.

ABSTRACT: The 2030 Agenda has assumed in recent years a relevant role in the actions of public authorities committed to the UN proposals in relation to global sustainability. In this sense, the Public Administrations, in order to face the challenges of the 2030 Agenda, have adapted their organization and have integrated the Sustainable Development Goals (SDGs) into public action.

The commitment of the Autonomous Community of the Canary Islands to the 2030 Agenda is reflected in the 2030 Canarian Agenda for Sustainable Development, which requires the adoption of different measures to achieve its purposes. The transformation called for by the 2030 Agenda should imply the definition of a specific regulatory policy, articulated on the concepts of the 2030 Agenda, in general, and of the ACDS, in a singular way.

The Canary Islands Statute of Autonomy does not contain mandates expressly related to the 2030 Agenda or the SDGs. However, it is no less true that its articles reflect a clear commitment to sustainable development. To this end, it would be pertinent to review the Canary Islands legal system to determine if it is aligned with the SDGs or if it accurately contributes to the achievement of the Canary Islands goals that define the content of the Canarian Agenda for Sustainable Development 2030.

Palabras clave: Agenda 2030, Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible, política normativa, evaluación.

Keywords: Agenda 2030, Canarian Agenda for Sustainable Development, regulatory policy, evaluation.

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. APROXIMACIÓN A LAS IMPLICACIONES DE LA AGENDA CANARIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030. 2.1. La Agenda 2030 como punto de referencia. Una valoración desde la perspectiva normativa. 2.2. La ACDS como fundamento de la actuación pública autonómica. 3. LA ACDS COMO FUNDAMENTO DE LA REVISIÓN DEL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO. 3.1. La evaluación y la planificación como protagonistas de la política normativa. Una reflexión desde la perspectiva de la ACDS. 3.2. Los ODS y la política normativa de la CAC. 3.3. Otras cuestiones de interés. 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La historia del Estado autonómico podría ser el relato de una sucesión de capítulos que narran cómo las nacionalidades y regiones que integran España han configurado un mosaico integrado por diecisiete Comunidades Autónomas (CCAA) que, gracias al paulatino desarrollo de sus respectivos Estatutos de Autonomía (EEAA), han regulado su específica realidad social y económica. Los EEAA se han convertido así en una pieza fundamental del engranaje del Estado autonómico, condicionando de modo inexorable su evolución. A su vez, el desarrollo de los EEAA ha dado lugar a la articulación de los correspondientes ordenamientos autonómicos, que han establecido la organización institucional y administrativa de las CCAA y configurado los derechos y obligaciones de su ciudadanía. En este sentido, la jurisprudencia constitucional recuerda que, en el marco constitucional, los EEAA «confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite, y que se verifica en el nivel legislativo, confiriendo a la autonomía de las Comunidades Autónomas el insoslayable carácter político que le es propio» (STC 31/2010, de 28 de junio-FJ 4).

El transcurso del tiempo demuestra que el Estado autonómico, lejos de ser un modelo de organización territorial anquilosado, posee un acentuado carácter dinámico, como consecuencia de la continua expansión del nivel competencial de las CCAA, cuyos ordenamientos, aunque a diferentes ritmos, han evolucionado de forma constante. Sin embargo, la efectividad del marco estatutario requiere un adecuado desarrollo normativo. De poco sirven novedosas declaraciones estatutarias o ambiciosas promesas sobre mejores políticas públicas que no en-

cuentran en la legislación autonómica una vía para satisfacer el interés público territorial, especialmente en un contexto de creciente desapego de la ciudadanía respecto a sus instituciones y Administraciones Públicas (AAPP). Las instituciones autonómicas deben velar por el efectivo cumplimiento de las prescripciones estatutarias, ejerciendo las facultades normativas que tienen atribuidas con la finalidad de asegurar la adecuada definición de las reglas de organización y funcionamiento de las entidades que conforman el sector público, el disfrute de los derechos de la ciudadanía o la eficiencia de la regulación de los diferentes sectores materiales que se encuentran bajo la responsabilidad autonómica.

Los primeros pasos de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) se produjeron gracias a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, acompañada de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias. La Ley Orgánica 10/1982 fue modificada en el año 1996 y derogada por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC). El nuevo EAC constituye un marco estatutario mucho más amplio que el anterior, en el que cabe subrayar, sin menoscabo de otras novedades, la inclusión de un Título que recoge los derechos y deberes de la ciudadanía (Título I) o la nueva metodología sistemática que emplea su Título V para definir el ámbito competencial de la CAC.

Durante los primeros cuarenta años de autogobierno de Canarias (1982-2022) se han aprobado más de cuatrocientas normas con rango de ley, acompañadas de un ingente volumen de normas reglamentarias, que *a priori* resulta difícil cuantificar con certeza. De este modo se ha alumbrado un océano normativo en el que no resulta sencillo navegar, ni siquiera para las personas más avezadas en la aplicación del Derecho autonómico. Esta situación justificaría por sí sola un exhaustivo examen del ordenamiento canario con el propósito de adoptar medidas específicas dirigidas a incrementar la seguridad jurídica y valorar la necesidad y eficacia de las normas autonómicas. Sin embargo, en la actualidad, ese examen debería ser más ambicioso y completo, comprendiendo el análisis de la incidencia de la denominada Agenda 2030 en la política normativa de la CAC. Es decir, cabría examinar en qué medida podrían las instituciones autonómicas contribuir a la consecución de los ODS mediante el ejercicio de sus facultades normativas.

En los últimos años, la Agenda 2030 ha asumido un protagonismo significativo en la actuación de los poderes públicos comprometidos con las propuestas formuladas por la ONU en relación con la sostenibilidad global. Las AAPP, para afrontar los retos que plantea la Agenda 2030, han adaptado sus estructuras organizativas y han integrado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación de la actuación pública, particularmente en el ámbito presupuestario.

El consenso alcanzado, con carácter general, por parte de las instituciones y AAPP españolas y europeas en torno a la Agenda 2030 y las implicaciones competenciales de la organización territorial de nuestro modelo de Estado explica que todas las entidades de base territorial estén llamadas a actuar en aras de la consecución de los ODS. Si bien, cada una de ellas deberá hacerlo desde la pers-

pectiva de su propia realidad territorial; poniendo en práctica aquellas medidas que reflejen su contribución a la realización de los propósitos que vertebran la Agenda 2030. Esta intervención pública en múltiples ocasiones deberá revestir naturaleza normativa y afectará a diversos ámbitos sectoriales bajo la responsabilidad competencial de las CCAA (educación, cultura, servicios sociales, etc.), por lo que podríamos considerar que el compromiso con la Agenda 2030 comprende una dimensión normativa susceptible de estudio.

La interpretación que la CAC ha realizado sobre la Agenda 2030 se ha reflejado formalmente a través de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 (ACDS). La ACDS expresa la planificación de la CAC para propiciar que las personas, las empresas y las entidades que conforman el sector público de Canarias contribuyan a la consecución de los ODS mediante la realización de diferentes acciones. Sin embargo, promover los cambios necesarios para la consecución del propósito global perseguido por la Agenda 2030 se antoja, en mi opinión, una misión muy difícil si se lleva a cabo de espaldas a una política normativa coherente con sus postulados. Tanto la Agenda 2030 como la ACDS plantean un enfoque transformador de la realidad medioambiental, social, económica y jurídica anterior al año 2015. Y la efectividad de los cambios que pretenden ambos instrumentos de planificación (Agenda 2030 y ACDS) dependerá, entre otros factores (medidas de fomento, sensibilización, etc.), de la aprobación de medidas normativas que definan un nuevo marco jurídico de la actuación de todos los agentes (públicos y privados) implicados en dicho proceso de transformación. Además, seguramente, muchas de las normas que deban ser aprobadas para facilitar el cumplimiento de los ODS no serán tímidas modificaciones estéticas, sino que podrían representar profundas innovaciones jurídicas.

La dimensión normativa de la Agenda 2030, a mi juicio, pone de manifiesto la significativa relación entre el cumplimiento de los ODS y el ejercicio de las competencias de las CCAA, justificando el análisis sobre cómo se han integrado los ODS en la política normativa autonómica. Este es el objeto principal del presente trabajo, que examina la cuestión planteada desde la perspectiva canaria. A estos efectos, en primer lugar, las páginas siguientes se destinarán a examinar la incidencia de los postulados de la Agenda 2030 en la actuación de las AAPP, aunque centrando la atención en su proyección normativa. Posteriormente se examinará la dimensión jurídica de la ACDS, señalando su conexión con los mandatos del EAC y verificando su relación con la política normativa de la CAC.

2. APROXIMACIÓN A LAS IMPLICACIONES DE LA AGENDA CANARIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030.

La consecución de los ODS demanda un proceso de localización que opera como uno de los factores responsables del éxito de la Agenda 2030, dado que pone de manifiesto la necesaria implicación de todas las entidades territoriales (estatales, regionales y locales) en la implementación y ejecución de la Agenda 2030. La

vertiente territorial de la Agenda 2030 consigue así estimular una participación ascendente mediante su localización, «promoviendo la coherencia en la toma de decisiones entre los distintos niveles de administración y asegurando que la contribución a los ODS en el territorio permita avanzar en su consecución a nivel provincial, autonómico, estatal y global, de “abajo hacia arriba”» (AA. VV., 2020: 11).

La localización permite aterrizar, en definitiva, los planteamientos globales que plasma la Agenda 2030 en cada territorio, propiciando su adaptación a sus circunstancias económicas, sociales y jurídicas. Esta adaptación regional representa un proceso necesario para propiciar que las entidades de base territorial participen de modo efectivo en la realización de los ODS. Además, esta participación ascendente reviste una especial trascendencia en el supuesto de aquellos territorios que, como las CCAA, disponen de una amplia capacidad para definir sus propias políticas legislativas. En este sentido, la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030¹ subraya el protagonismo de las CCAA como «actores fundamentales en el cumplimiento de la Agenda 2030»; destacando que el «enfoque territorial y “de abajo hacia arriba” cobra una relevancia sin precedentes de cara a acelerar la implementación y localización de la Agenda 2030. De hecho, una parte sustancial de los desafíos de su implementación dependerá en gran medida de la planificación de políticas autonómicas coherentes y coordinadas con aquellas de carácter estatal y local desde los principios de la Agenda 2030» (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2020: 236).

Desde la óptica específica de Canarias, Padrón Marrero explica la relevancia de la localización de la Agenda 2030 recordando que, de acuerdo con ésta, «la mejor forma en que cada territorio (y los agentes que actúan en ellos) puede contribuir al logro del desarrollo sostenible, es ajustando los objetivos y metas a su realidad concreta; contextualizarlos» (Padrón Marrero, 2021: 104).

El proceso de localización de la Agenda 2030 en Canarias se formalizó el día 2 de diciembre de 2021, mediante la aprobación de la ya citada Agenda Canaria para el Desarrollo Sostenible 2030. Como se explicará más adelante, la ACDS parte de los postulados de la Agenda 2030, que se erige como punto de referencia inexcusable de su análisis. Por esta razón, a continuación, se llamará la atención sobre algunos aspectos que evidencian la relevancia de la dimensión normativa de la Agenda 2030, para exponer seguidamente su proyección en el ámbito de la CAC.

2.1. La Agenda 2030 como punto de referencia. Una valoración desde la perspectiva normativa

El 25 de septiembre del año 2015, la ONU aprobó la Resolución «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Como es

¹ Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf> (última consulta realizada con fecha de 31/03/2023).

sabido, su contenido se organiza en torno a los 17 ODS, que comprenden en su conjunto 169 metas. A su vez, el ambicioso contenido de la Agenda 2030 integra las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible, que abarca las vertientes económica, social y ambiental, como expresa la citada Resolución de la ONU. Conviene enfatizar, por tanto, que el desarrollo sostenible que late como fundamento de la Agenda 2030 implica que estas tres dimensiones sean abordadas de igual modo de forma simultánea (Padrón Marrero, 2021:102).

Aunque la Agenda 2030 no posee carácter normativo, ha logrado despertar una gran aceptación por parte de las instituciones y AAPP internacionales, nacionales, regionales y locales. Precisamente el grado de compromiso alcanzado con los planteamientos de la Agenda 2030 ha sido uno de los factores (García Matíes, 2016:99) que ha llevado a defender su consideración como un referente de *soft law*; permitiendo destacar que se trata de «un instrumento internacional peculiar que, necesariamente, debe tener trascendencia jurídica» (Díaz-Galán, 2022:49).

Con independencia de su naturaleza jurídica, lo cierto es que la Agenda 2030 ha irrumpido de manera sobresaliente en el quehacer de las AAPP y en la hoja de ruta de la actuación gubernamental. El compromiso institucional con la Agenda 2030 se ha traducido en una respuesta singular por parte de las AAPP, que, en líneas generales, han alineado su organización y su planificación con los planteamientos de la mencionada Agenda 2030. De este modo ha pretendido asegurarse que la actuación pública contribuya de forma efectiva a la consecución de los ODS.

En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) destaca la creación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030², que ha asumido las competencias relativas a la propuesta y ejecución de la política del Gobierno estatal en materia de impulso para la implementación de la Agenda 2030. Además, desde la perspectiva de la cooperación interadministrativa entre la AGE y las AAPP autonómicas y locales resulta significativa la creación de la Conferencia Sectorial para la Agenda 2030³. Este órgano de cooperación multilateral persigue el desarrollo

² Véase el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (art. 18).

³ Por lo que se refiere a la organización de la AGE también procede recordar la creación de otros órganos que han asumido responsabilidades relacionadas con el cumplimiento de los compromisos derivados de la Agenda 2030. En este sentido, se ha creado una Comisión Delegada para la Agenda 2030, con las funciones previstas en el art. 6.4 del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno; y el Consejo de Desarrollo Sostenible. Este Consejo es un órgano colegiado constituido con la finalidad de ser un órgano asesor; de colaboración y cauce de la participación de la sociedad civil para el cumplimiento de los ODS, adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en los términos previstos en la Orden DSA/819/2020, de 3 de septiembre, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, en el ámbito de las Cortes Generales, se ha creado la Comisión Mixta para la Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Española para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

de una actuación coordinada en materias relacionadas con la Agenda 2030 y los ODS, de acuerdo con los principios de lealtad institucional, cooperación y respeto recíproco en el ejercicio de las respectivas competencias, y sin perjuicio de la actividad de otras Conferencias Sectoriales, con arreglo a lo dispuesto en el art. 1.2 de su Reglamento de organización y funcionamiento interno.

Al margen de las consideraciones anteriores, interesa llamar la atención sobre la modificación de la Ley General Presupuestaria aprobada para, entre otros aspectos, incluir entre los informes que deben acompañar al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado un informe sobre su alineamiento con los ODS⁴. Además, resulta asimismo destacable el protagonismo asumido por los ODS en el marco del Programa Nacional de Reformas 2022.

La proyección de la Agenda 2030 en el ámbito de la producción normativa, en cambio, parece más lenta y tímida; aunque es un camino que ha empezado a recorrerse. Así, en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión ha previsto la integración de los ODS en el Programa de Mejora de la Legislación, entre otras medidas, con la finalidad «de garantizar que las propuestas legislativas contribuyan a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible».⁵

Por su parte, desde la perspectiva estatal, el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030⁶, entre otras medidas transformadoras, propone establecer una memoria preceptiva de impacto normativo en los ODS en la actividad legislativa (Plan de Acción, 2018: 145). Este mismo planteamiento se recoge en la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, que contempla añadir una nueva evaluación de impacto *ad hoc* de carácter preceptivo en la tramitación de las iniciativas normativas promovidas por el Gobierno, con la finalidad de «garantizar una mirada comprensiva capaz de identificar la contribución de la legislación impulsada al avance de la Agenda 2030». El mismo documento subraya que esta evaluación «facilitará capturar tanto los efectos previstos como aquellos que a priori podrían resultar menos evidentes, pero que igualmente puedan estar contribuyendo al progreso de uno o varios ODS» (Estrategia de Desarrollo, 2020: 232).

La evaluación de impacto normativo en relación con los ODS no se ha incluido aún en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria

⁴ Véase el art. 37.2 d) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria después de la modificación aprobada en virtud de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

También puede resultar de interés la consulta de la Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021, así como las Ordenes posteriores con el mismo objeto.

⁵ Disponible en: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_es (última consulta realizada con fecha de 31/03/2023).

⁶ Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf> (última consulta realizada con fecha de 31/03/2023)

de Análisis de Impacto normativo⁷. Sin embargo, en la práctica puede constarse la vinculación entre los ODS y el ejercicio de las potestades normativas.

En relación con la política normativa estatal, debe subrayarse que el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024⁸ explicita su compromiso con la Agenda 2030 (Montero Caro, 2022: 22). Este IV Plan defiende un conjunto de iniciativas normativas inéditas que persiguen contribuir a su cumplimiento, particularmente a través de la consecución del ODS 16, dado que los principios intrínsecos del gobierno abierto son inherentes a este ODS. El mencionado IV Plan de Gobierno Abierto pretende, entre otros fines, sensibilizar a la ciudadanía y al personal de las AAPP sobre los valores de este modelo de gestión pública; promover la inclusión social en la línea de los ODS o fortalecer la participación y la integridad en el sector público; profundizando, por ejemplo, en la regulación de materias como la protección de las personas informantes o de los grupos de interés.

Por otro lado, no puede obviarse que cada vez es más frecuente la aprobación de leyes estatales que evocan la aplicación de la Agenda 2030 o de los ODS. Este sería el caso, entre otras, de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación⁹ o de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética¹⁰. En la misma línea, procede traer a colación la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, cuya parte expositiva afirma que dicha ley persigue «analizar y evidenciar el impacto de las políticas públicas en cuestiones tan determinantes para la ciudadanía y la mejora del Estado de Bienestar como la igualdad de género, el medio ambiente y la transición energética, la extensión de los derechos sociales (...) o la adecuada alineación de las distintas intervenciones públicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y el sistema integral de coherencia de políticas para el Desarrollo Sostenible».

⁷ Una de las últimas modificaciones de esta norma estatal tuvo lugar con la entrada en vigor del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, precisamente con el propósito de incluir en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo la evaluación específica de aquellos aspectos de las iniciativas normativas que pudieran incidir en la Administración digital [arts. 2.1.d) y g) del Real Decreto 931/2017].

⁸ Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e4e4e4e4/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf (última consulta realizada con fecha de 31/03/2023).

⁹ Véanse, por ejemplo, las disposiciones adicionales cuarta, quinta o sexta del mencionado texto legal.

¹⁰ Esta Ley establece, respecto a sus principios rectores, que las actuaciones que se deriven de su aplicación y desarrollo se regirán por los principios reconocidos en el derecho nacional, en el marco de las competencias que tienen atribuidas el Estado y las CCAA, en el derecho de la Unión Europea e internacional de aplicación en materia de energía y clima, destacando en este sentido, entre otros, la Agenda 2030 y la normativa europea, así como el elenco de principios previstos en el art. 2 de la citada Ley.

La tendencia descrita anteriormente de igual modo se detecta en el plano autonómico. Las CCAA han aprobado leyes que expresan el compromiso de sus respectivos Legisladores con la Agenda 2030. Así, por ejemplo, la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, de Economía Social de Aragón vincula sus principios inspiradores con la consecución de los ODS. No obstante, sin menoscabo de otros ejemplos legislativos, podría destacarse la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana. Esta Ley autonómica persigue entre otros objetivos generales: Contribuir al cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030, así como al nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y competitiva [art. 1.3 h)]; contemplando, además, otras medidas específicas en relación con los ODS.

2.2. La ACDS como fundamento de la actuación pública autonómica

El compromiso de la CAC con la Agenda 2030 formalmente se expresa a través de la ACDS, que constituye uno de los fundamentos nucleares de la actuación de la Administración Pública de la CAC (APCAC) a corto o medio plazo¹¹. Aunque el proceso de gestación de la ACDS se dilató en el tiempo, retrasándose su formalización hasta finales del año 2021, no es menos cierto que los ODS incidieron en el ámbito institucional y administrativo de la CAC desde mucho antes. Sin menoscabo de otros antecedentes, procede recordar dos hitos sobresalientes que acreditarían esta apreciación (Expósito Suárez, 2022: 753 y ss). El primero de ellos estaría constituido por el Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 26 de diciembre de 2019, por el que se encomendaba a determinados órganos superiores de la APCAC «junto con sus centros directivos dependientes competentes en materias horizontales, la elaboración de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (ACDS), que permita conseguir una Canarias mejor, que cumpla con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se convierta en un referente en Sostenibilidad Social, Económica y Medioambiental, y mejorar así la vida de las personas».¹²

El segundo de los hitos indicados sería el Acuerdo del Gobierno de Canarias, correspondiente a las sesiones celebradas los días 3 y 4 de septiembre de 2020, por el que se aprueba la implantación de un sistema simplificado de dirección por objetivos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus organismos públicos vinculados o dependientes¹³. Dicho Acuerdo subraya la relevante incidencia de la Agenda 2030 sobre el mencionado sistema de planificación y su vinculación con la ACDS.

¹¹ A mi juicio, la evolución de las circunstancias sociales, económicas y jurídicas, así como la dimensión participativa, que han envuelto la definición de la ACDS, obligan a su revisión periódica por parte de todos los agentes implicados en su gestación, entre los que se incluye la ciudadanía.

¹² Boletín Oficial de Canarias núm. 6, de 10 de enero de 2020.

¹³ Boletín Oficial de Canarias núm. 204, de 5 de octubre de 2020.

La citada encomienda reflejaba el interés del Gobierno autonómico en determinar la contribución canaria a la Agenda 2030. La articulación del sistema de dirección por objetivos, por su parte, representa un paso decisivo en el camino hacia la realización de los ODS, pues obliga a vincular la planificación departamental de la APCAC con los postulados de la Agenda 2030. Por ello, los planes estratégicos departamentales constituyen una de las primeras fuentes que permiten constatar la contribución de los proyectos de cada Consejería del Gobierno canario a la realización de determinados ODS, relacionados específicamente con sus respectivas competencias. Sin embargo, la repercusión negativa de la pandemia sobre el proceso de localización de la Agenda 2030 en Canarias también afectó paralelamente a la integración de los ODS en la planificación estratégica de la APCAC, por lo que la proyección de la ACDS no ha tenido la misma profundidad en la planificación estratégica de todos los departamentos de la APCAC.

La ACDS establece las directrices maestras para que la CAC alcance en un horizonte temporal determinado las prioridades y metas que integran la Agenda 2030. Sin embargo, para lograr este objetivo resulta precisa la implicación activa de las instituciones y AAPP del Archipiélago, particularmente a través de la configuración de una política normativa que comprenda las iniciativas normativas que permitan asegurar la consecución de los ODS en el Archipiélago. La orientación de la política normativa hacia el horizonte que señalan los ODS, lejos de ser improvisada, debe ser el resultado del análisis de diferentes variables (contexto social, económico y jurídico sobre el que se interviene, población, alcance de las competencias asumidas, etc.). Esta valoración, además, debería prestar una atención especial a las características del escenario social y económico del proceso de recuperación posterior a la pandemia. Las conclusiones de esta evaluación podrán plasmarse posteriormente en un plan o programa normativo.

La publicación relativamente reciente de otros trabajos específicos que analizan detenidamente la ACDS (Padrón Marrero), y que han contribuido a explicar su significado, contenido y alcance justifica que, a continuación, y en relación con el objeto de este estudio, resulte suficiente señalar de forma sucinta cómo se ordena el contenido de la ACDS.

El contenido de la ACDS gira en torno a las propuestas que se plantean para superar los siguientes grandes desafíos de la CAC a la luz los ODS (denominados Retos Región):

- Reto Región 1: Erradicar la pobreza y reducir las desigualdades sociales.
- Reto Región 2: Acabar con la brecha de género y con la violencia contra las mujeres.
- Reto Región 3: Afrontar las limitaciones de alcance y deficiencias en el funcionamiento de los servicios públicos en Canarias.
- Reto Región 4: Hacer frente a la emergencia climática y ambiental.
- Reto Región 5: Superar las deficiencias estructurales del modelo económico de Canarias.

- Reto Región 6: Lucha contra el desempleo, la precariedad e inestabilidad del mercado laboral canario.
- Reto Región 7: Afrontar los retos demográficos y territoriales de Canarias.
- Reto Región 8: Afrontar las debilidades de nuestro marco institucional y las ineficiencias de diseño y funcionamiento de la Administración pública.
- Reto Región 9: Resaltar la relevancia del ecosistema cultural en la promoción del desarrollo sostenible.

En el marco de cada uno de los Retos Región indicados se integran diferentes políticas aceleradoras y prioridades de actuación. Además, la ACDS, como se ha adelantado, adapta los ODS y sus metas globales a la realidad del Archipiélago, identificando así las denominadas metas canarias. De este modo se localiza la Agenda 2030 en la CAC.

Algunas de las metas canarias evidencian de forma inequívoca la necesidad de realizar actuaciones de naturaleza normativa. Así, por ejemplo, cabría señalar, entre otras, las siguientes:

- Meta Canaria 1.b.1. Simplificar y ajustar los marcos normativos y las estructuras organizativas, dotándolos de una mayor eficacia en la consecución de los objetivos asociados a la reducción de la pobreza y la exclusión social.
- Meta Canaria 5.1.1. Avanzar en la aplicación y evaluación de un marco normativo autonómico amplio que contribuya activamente a eliminar y evitar la discriminación por razones de género en todos los ámbitos de la vida social, económica, jurídica y profesional desde un enfoque de género incorporando la perspectiva de la interseccionalidad y abordando sus realidades diversas.
- Meta Canaria 12.b.1. Definir un marco normativo y financiero que impulse un desarrollo turístico sostenible en Canarias.
- Meta Canaria 15.7.1. Garantizar el cumplimiento de la normativa de conservación de la biodiversidad, la caza y los espacios protegidos en Canarias.
- Meta Canaria 16.b.1. Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible en todas las administraciones públicas de Canarias.

Sin embargo, las necesidades de actuación normativa no quedarían circunscritas únicamente a las metas territoriales anteriormente indicadas, sino que la consideración más detenida de la ACDS invita a valorar la procedencia de aprobar iniciativas normativas que permitan verificar la alineación del ordenamiento autonómico con los ODS y su contribución a la consecución de las diferentes metas canarias. Una labor que requiere una evaluación específica desde la perspectiva de cada ODS en particular o, si se prefiere, atendiendo a las diferentes dimensiones (Personas, Planeta, Prosperidad, Gobernanza pública y Cultura) que estructuran el contenido de la ACDS.

En desarrollo de la ACDS recientemente se ha publicado el Plan de Acción 2021-2023 del Gobierno de Canarias (PdA)¹⁴. Por lo que se refiere a su contenido, el PdA comprendería la descripción de «796 proyectos o actuaciones, de los que 779 son Instrumentos de Planificación (I.P.: estrategias, planes, programas, proyectos, etc.) y 17 Iniciativas Legislativas y Normativas (I.L.N)» (Gobierno de Canarias, 2022: 18).

La lectura de la descripción del contenido del PdA permite poner en valor la adopción de decisiones normativas para propiciar la efectiva realización de los ODS en el Archipiélago. No obstante, llama la atención la escasa fortuna de la identificación de las «Iniciativas Legislativas y Normativas (I.L.N)», pues parece confundir las iniciativas de naturaleza legislativa y reglamentaria. Tal vez hubiera sido preferible cuantificar las iniciativas normativas previstas para contribuir en la consecución de los ODS, diferenciando posteriormente las iniciativas legales y las iniciativas reglamentarias.

Por otro lado, *a priori* resulta igualmente llamativo, a mi juicio, que sólo se hayan cuantificado 17 iniciativas normativas en relación con los proyectos que están dirigidos a facilitar la realización de los ODS. La singularidad de este dato se manifestaría considerando que el Programa Legislativo del Gobierno de Canarias para la X Legislatura autonómica (2019-2023), como se expondrá más adelante, comprende cincuenta y tres anteproyectos de ley, a los que cabría sumar las iniciativas reglamentarias que se hubieran proyectado o aprobado durante el mismo periodo.

La ACDS conlleva la obligación de identificar las propuestas que permitan a la CAC participar en la satisfacción de las metas de la Agenda 2030. Esta contribución se puede materializar a través de diferentes tipos de actuaciones, mereciendo, a mi juicio, una especial atención las iniciativas de naturaleza normativa. A estos efectos, debería examinarse la configuración de la política normativa desde la perspectiva de los ODS, pues dicha política alumbrará el conjunto de normas (legales y reglamentarias) delimitadoras de los derechos y deberes de la ciudadanía, la organización y funcionamiento del sector público y los regímenes sectoriales sobre los que la CAC ha asumido competencias a través del EAC. Las páginas siguientes se dedican a exponer algunas consideraciones que podrían resultar de interés en relación con la cuestión planteada.

3. LA ACDS COMO FUNDAMENTO DE LA REVISIÓN DEL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO.

El impacto de los postulados de la Agenda 2030 en la actuación pública es claro. Con carácter general, en la actualidad no parece controvertido que la

¹⁴ Disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/agendacanaria2030/galerias/documentos/01_PdA_GobCan.pdf (última consulta realizada con fecha de 31/03/2023).

«Agenda 2030 debe insertarse en el conjunto de las políticas públicas, por ello será necesario revisar todas las políticas preexistentes y adaptar los objetivos a las prioridades de los ODS» (Ayuso, 2017: 81).

La producción normativa puede ser considerada, en mi opinión, como el objeto específico de una singular política pública, con una notable relevancia práctica, dado que configura el correspondiente ordenamiento territorial y el marco de aplicación del resto de políticas públicas. Por lo que se refiere a los retos que plantean los ODS, como se ha expuesto, el proceso transformador que, en última instancia, propone la Agenda 2030 también se proyecta inevitablemente sobre el entramado normativo vigente en la realidad que se pretende transformar. Los ODS y su particular interpretación desde la perspectiva canaria justificaría, por consiguiente, que la ACDS se erigiera como un factor protagonista en la revisión del ordenamiento canario.

3.1. La evaluación y la planificación como protagonistas de la política normativa. Una reflexión desde la perspectiva de la ACDS

Tradicionalmente ha existido una preocupación institucional por la calidad del ordenamiento, como demuestra su prolijo tratamiento en obras doctrinales clásicas que ilustran la formación jurídica y su plasmación en normas que a lo largo de la historia han tratado de salvar los perjuicios derivados de la inadecuada producción normativa. A modo de ejemplo, en España, la Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo establecía que el procedimiento para elaboración de disposiciones generales debía asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de los proyectos normativos mediante estudios e informes previos, reconociendo asimismo la participación de las personas en dichos procedimientos. Ha llovido mucho desde entonces, pero las instituciones públicas no han abandonado aquella preocupación por incrementar la seguridad jurídica, procurando marcos normativos más estables y predecibles. No en vano, como apuntaron Ponce y Sánchez, desde la perspectiva del Estado social y democrático de Derecho, «un “buen” Estado, un Estado capaz de servir al interés general con objetividad, es, de modo creciente, un Estado que regula bien» (Ponce y Sánchez, 2005: 145).

La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) representó un nuevo esfuerzo por asegurar la aplicación de los denominados principios de buena regulación, previstos en su art. 129 (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia). La evaluación normativa es un instrumento imprescindible para garantizar el desarrollo de una política normativa coherente con estos principios, pues «permite dilucidar si las normas son las adecuadas para alcanzar los objetivos acordes al interés general a que aspiran las políticas públicas que articulan» (Vida Fernández, 2017: 473). Esta sobresaliente contribución de los informes o memorias de impacto nor-

mativo explicaría que cada vez sea más frecuente que la normativa sectorial las introduzca en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general.

Al igual que otras políticas públicas, la política normativa no debe desenvolverse de forma improvisada, sino con arreglo a las pautas que deriven de la evaluación de las necesidades normativas. Las conclusiones de esta evaluación, en su caso, terminarán reflejándose en un programa normativo con una descripción temporal más o menos precisa; y podrá ser objeto de escrutinio por parte de la ciudadanía posteriormente.

En cualquier caso, resulta pertinente señalar, como han puesto de manifiesto Rodríguez García y Sánchez Pavón, la complejidad de la evaluación normativa. Los citados autores han subrayado «lo quimérico que resulta pretender de la evaluación una naturaleza única —técnica o política— y libre de influjos, debiendo asumir que en ella van a confluir tanto factores técnicos como políticos y que lo transcendental es que todos ellos sean adecuadamente conjugados, de tal forma que se procure, para bien de su propia utilidad práctica, la preponderancia de los primeros» (Rodríguez García y Sánchez Pavón, 2019:133). Por esta razón resulta crucial que las AAPP dispongan de marcos adecuados y completos para llevar a cabo las evaluaciones normativas. En este sentido, por ejemplo, la disponibilidad de guías metodológicas para realizar evaluaciones específicas podría resultar de gran utilidad práctica.

El desarrollo de la política normativa debe ser coherente con las coordenadas geográficas, sociales y económicas que concurren en cada periodo. Poco tiene que ver, por ejemplo, la configuración del ordenamiento y el despegue de la política normativa de una comunidad autónoma que iniciaba su andadura en la década de los años ochenta, con el escenario actual después de más de cuarenta años de autonomía. El contexto en el que se desarrolla el derecho autonómico hoy por hoy no coincide con el escenario inicial en el que empezaron a desenvolverse las CCAA. Precisamente la Agenda 2030 y su localización territorial evidencian una realidad que requiere la definición de soluciones normativas que fortalezcan un desarrollo sostenible alineado con los planteamientos globales de la ONU.

Cumplir los parámetros de la calidad normativa requiere revisar de forma periódica el ordenamiento. Pese a las dificultades que pudieran derivarse respecto a la determinación del plazo en el que convendría evaluar una regulación normativa, lo cierto es que resulta pertinente asegurar una revisión integral del ordenamiento autonómico. Así, por ejemplo, el art. 130.1 LPACAP preceptúa que las AAPP revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

En la actualidad, la evaluación normativa planteada debería realizarse a partir de la consideración de los ODS y de las metas canarias previstas en la ACDS. Sin embargo, del mismo modo que sucede en la AGE, en la CAC la Agenda 2030 ha incidido de forma notable en la planificación presupuestaria¹⁵ o la planificación departamental, pero ha sido minúscula su repercusión en el plano normativo. Así, la ACDS y los ODS han pasado prácticamente desapercibidos en los procedimientos de elaboración de las iniciativas normativas de la APCAC, especialmente en las evaluaciones de impacto. No se ha implementado de forma efectiva en la CAC la evaluación de impacto normativo en relación con los ODS o la ACDS.

De acuerdo con la ACDS, la Meta Canaria 17.14.1. tiene por objeto:

- «Aplicar la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), a cualquier mecanismo, instrumento, marco normativo o herramienta que se promueva desde las administraciones públicas canarias, y así promover un avance equilibrado en las tres dimensiones del desarrollo sostenible, rentabilizando las interacciones, sinergias y complementariedades entre ellas, y minimizando las contradicciones e impactos negativos».

Uno de los indicadores previstos en la relación con la mencionada meta canaria consiste en atender a la: «Proporción de instrumentos de planificación (planes, programas, estrategias) e iniciativas legislativas y normativas aprobadas que cuentan con una memoria en la que se detallan las interacciones —sinergias y compensaciones— entre las tres dimensiones del desarrollo sostenible de la forma más equilibrada posible».

Por su parte, el PdA ha propuesto que:

- «Cualquier proyecto estratégico (instrumento de planificación e iniciativa legislativa y normativa) que se pretenda llevar a cabo por los departamentos del Gobierno de Canarias y sus organismos públicos (organismos autónomos y entidades de derecho público vinculados o dependientes) deberá alinearse con los principios inspiradores de la Agenda Canaria 2030, con sus prioridades de actuación y metas. Además, deberá elaborarse una memoria de impacto en cada una de sus cinco dimensiones críticas: social, ambiental, económica, de gobernanza y cultural. Esta memoria debe procurar la identificación de efectos no deseados que pudieran erosionar el necesario equilibrio entre las dimensiones de la sostenibilidad, al objeto

¹⁵ Al respecto téngase en cuenta la Orden de 15 de julio de 2022, por la que se dictan normas sobre la elaboración y la estructura de los Presupuestos Generales de la CAC para el año 2023. Esta Orden expresa, entre otros aspectos, que las memorias de programas deben establecer su vinculación con los objetivos estratégicos de la ACDS [art. 9.2 a)]. Las previsiones de la misma Orden también reflejan la vinculación entre las memorias de secciones con la planificación estratégica departamental, la ACDS y los diferentes programas de los que es responsable cada sección [art. 9.2 b)].

de evitarlos, o, en su caso, abordarlos adecuadamente y mitigarlos» (Gobierno de Canarias, 2022: 166).

Esta evaluación permitiría profundizar en la dimensión normativa de la ACDS y determinar el marco normativo de las acciones que podrían fundamentar el proceso de transformación preciso para lograr las metas canarias previstas en la ACDS.

En mi opinión, los planteamientos que se reflejan en las propuestas planteadas en la ACDS y el PdA, desde hace mucho tiempo, deberían haber dado lugar a la oportuna modificación del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura. La norma segunda, apartado segundo, contempla la relación de estudios e informes de impacto normativo que deben acompañar, con carácter general, a los anteproyectos de ley; mientras que sus normas octava y novena describen la tramitación y los informes que acompañan a las iniciativas reglamentarias. Esta modificación, incluyendo la preceptiva evaluación de impacto normativo desde la perspectiva de la ACDS, constituiría un primer paso para facilitar la evaluación de impacto normativo desde la perspectiva de los ODS. Posteriormente, sería preciso complementar dicha medida con la elaboración de guías metodológicas específicas y con la formación del personal del sector público que desempeñe tareas de evaluación. Así se impulsaría, al mismo tiempo, una profesionalización de la evaluación de las políticas públicas.

w3.2. Los ODS y la política normativa de la CAC

La política normativa de las CCAA es una política pública en sí misma y compone los cimientos normativos que soportan las diferentes políticas públicas; reflejando, además, la visión transversal de las instituciones autonómicas sobre los diferentes ámbitos sectoriales bajo su responsabilidad. En cualquier caso, la articulación de la política normativa de las CCAA debe ser coherente con su marco estatutario y atender a las coordenadas sociales y económicas de su ámbito territorial. Ahora, además, también debería ser respetuosa con los planteamientos de la Agenda 2030, atendiendo a su localización autonómica.

La Agenda 2030, y por extensión la ACDS, como se adelantó con carácter preliminar, comprende las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible, sin limitarse exclusivamente al ámbito medioambiental. Los propósitos globales que inspiran la Agenda 2030 demandan, en mi opinión, la articulación de un nuevo marco normativo que permita la adopción de medidas vanguardistas dirigidas a la realización de los ODS, dando lugar a una realidad diferente a la que motivó la propia Agenda 2030. Para estimular acciones transformadoras alineadas con los ODS no solo se requieren medidas de fomento, sino que también parece nece-

sario delimitar un nuevo marco jurídico de la actuación de los agentes públicos y privados en la línea de las prioridades que establece la ACDS. El EAC, como norma institucional básica de la CAC, es el arco de bóveda del ordenamiento canario y, por consiguiente, constituye uno de los elementos que debe presidir cualquier análisis que pretenda identificar las medidas normativas que deban adoptarse para propiciar un modelo de desarrollo sostenible coherente con los postulados de la Agenda 2030 y de la ACDS.

A partir de las premisas indicadas, a continuación, se analiza cómo los ODS y la ACDS se han manifestado en la política normativa de la CAC tratando para ello la vinculación entre el EAC y la ACDS, la programación legislativa del Gobierno durante la X Legislatura autonómica y las leyes aprobadas en el mismo periodo.

a) Algunos antecedentes de interés: los ODS y el desarrollo estatutario.

Gracias a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, la CAC cuenta actualmente con un Estatuto de Autonomía de tercera generación (López Aguilar y García Mahamut, 2019: 16), que introduce novedades significativas en relación con el anterior marco estatutario, ampliamente estudiado por la doctrina.

Los EEAA de tercera generación no se refieren de forma explícita a la Agenda 2030 o a los ODS. Esta omisión se explicaría fácilmente atendiendo a razones cronológicas evidentes, pues la mayoría de los nuevos EEAA fueron aprobados entre los años 2006 y 2011, mientras que la Agenda 2030 aparece en la escena internacional a partir del año 2015. En el caso de Canarias debe tenerse en cuenta que la tramitación del procedimiento de reforma que dio lugar al EAC (2018) se inició con una anterioridad muy significativa (Ruano León, 2020: 28 y ss), sin que se plantearan en las Cortes Generales enmiendas dirigidas a la inclusión de la Agenda 2030 o los ODS en su articulado.

El desarrollo autonómico de Canarias desde 1982 hasta diciembre del año 2022, como se ha apuntado con carácter preliminar, ha tenido lugar a través de la aprobación de más de cuatrocientas normas de rango legal. Con el propósito de ilustrar cuantitativamente el paulatino desarrollo de la norma institucional básica del Archipiélago, el siguiente cuadro recoge el número de leyes¹⁶ aprobadas durante el periodo de referencia.

¹⁶ En el periodo comprendido entre los años 2019-2023 se aprobaron diferentes decretos-leyes, cuya aprobación es una facultad reconocida por primera vez a partir del EAC. En dicho periodo destacó la utilización de esta fuente normativa particularmente en los años 2020 (24 decretos-leyes), 2021 (17 decretos-leyes) y 2022 (15 decretos-leyes).

Tabla 1. Distribución de leyes canarias por anualidades.

Año	Leyes	Año	Leyes	Año	Leyes	Año	Leyes
1983	2	1993	3	2003	22	2013	6
1984	8	1994	14	2004	5	2014	4
1985	6	1995	9	2005	9	2015	11
1986	14	1996	6	2006	13	2016	3
1987	14	1997	13	2007	14	2017	7
1988	8	1998	11	2008	6	2018	7
1989	9	1999	14	2009	14	2019	19
1990	16	2000	7	2010	11	2020	7
1991	11	2001	9	2011	12	2021	6
1992	10	2002	13	2012	10	2022	7
						2023	6

Elaboración propia.

Fuente: Boletín Oficial de Canarias y JURISCAN.

Los datos cuantitativos indicados en la tabla anterior representan una fotografía del ordenamiento canario, aunque evidentemente son susceptibles de diversas matizaciones e invitan a estudiar diferentes aristas de dicho ordenamiento. Así, podrían examinarse las normas aprobadas en cada Legislatura autonómica, teniendo en cuenta las particulares coordinadas económicas, sociales y jurídicas que fundamentaron su aprobación. Esta valoración, por ejemplo, permitiría conocer el grado de eficacia de las normas que continuaran vigentes en la actualidad. Por otro lado, cabría determinar las leyes total o parcialmente derogadas, valorando el alcance de las leyes modificativas. Este ejercicio resulta de utilidad para mejorar la certidumbre y predictibilidad jurídica de nuestro entorno¹⁷. Sin menoscabo de estas cuestiones,

¹⁷ Precisamente, en el marco del sistema de dirección por objetivos, la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad ha propuesto el desarrollo de un proyecto de Análisis y Divulgación de la Información Jurídica que persigue mejorar la información jurídica que recibe la sociedad, reforzando la accesibilidad, la interoperabilidad y la reutilización de la información. En este sentido, véase la Orden de 29 de octubre de 2021, por la que se aprueba la implantación del sistema simplificado de programación y dirección por objetivos de este Departamento, correspondiente a los ejercicios de 2021, 2022 y 2023 (Boletín Oficial de Canarias núm. 229, de 8 de noviembre de 2021).

también resulta de interés identificar el desarrollo reglamentario de las leyes canarias aprobadas hasta la fecha, examinando igualmente su grado de eficiencia actual.

El dinamismo del Estado autonómico obedece a la capacidad del Estado y de las CCAA para evolucionar a través de la renovación de sus ordenamientos, gracias al ejercicio de sus facultades normativas. El desarrollo de los EEAA a lo largo de la historia ha permitido profundizar en la construcción del aparato institucional y administrativo de la Comunidad Autónoma o en la definición de las políticas públicas propias. Así, durante la evolución del Estado autonómico determinados hitos singulares han motivado una respuesta normativa significativa y prácticamente homogénea tanto por parte del Estado como de las CCAA. Si bien, aun compartiendo un mismo fundamento, estas actuaciones normativas han podido tener una configuración y alcance diferente, en consonancia con las características sociales, económicas, políticas y jurídicas de cada territorio. En este sentido, cabría evocar el impacto de la transposición de determinadas directivas europeas o de acontecimientos como la crisis económica, que justificó, por ejemplo, la proliferación de normas autonómicas relativas al buen gobierno (Expósito: 2015, 176). Más recientemente, la preocupación por la repercusión global del cambio climático¹⁸ explicaría la respuesta legislativa frente a este fenómeno por parte del Estado y de diferentes CCAA, entre las que se puede contar a la CAC.

La producción normativa late al compás de diferentes circunstancias sociales, económicas o jurídicas de envergadura, como puede ser el compromiso regional por contribuir activamente a la consecución de los ODS. Este seguramente es el nuevo hito que impulsará el desarrollo del EAC en un futuro a corto y medio plazo; por lo que se sería preciso verificar que la APCAC dispone de los recursos apropiados para el desempeño de esta tarea.

La evidente omisión de referencias explícitas sobre la Agenda 2030 en el artículo del EAC no impide ni dificulta que el desarrollo normativo de éste se lleve a cabo con arreglo a las coordenadas que establecen la Agenda 2030 y, de modo más específico, la ACDS.

La ACDS se define a sí misma como «una herramienta orientada a dar cumplimiento» al EAC (ACDS, 2021: 11 y ss). El mencionado instrumento de planificación hace hincapié en el alcance del art. 1.1 EAC, de conformidad con el cual la CAC asume como tarea suprema la defensa de los intereses canarios, y de su identidad cultural y de su patrimonio natural y biodiversidad; la solidaridad entre todos cuantos integran el pueblo canario; el desarrollo sostenible y

¹⁸ Parece aconsejable recordar, a modo de ejemplo, que, aunque la Agenda 2030 no es sinónimo de cambio climático, han sido muy pocos los EEAA que han previsto competencias autonómicas sobre esta materia, dando lugar a controversias constitucionales hoy resueltas, como es sabido, a partir de la STC 87/2019, de 20 de junio.

equilibrado de las islas y su contribución a la cooperación y a la paz entre los pueblos, así como a un orden internacional justo, en el marco constitucional y estatutario.

Al abrigo de la citada disposición estatutaria, la ACDS pone en valor la experiencia consolidada en el Estado autonómico por parte de los Gobiernos de las CCAA y de las entidades locales¹⁹, que concibe como «agentes esenciales en el diseño, modulación e impulso de las estrategias y planes de desarrollo sostenible en sus respectivos territorios» (ACDS, 2021: 87). De acuerdo con la ACDS, en el nuevo contexto de la recuperación social y económica de la pandemia y en el escenario previsto por la ACDS, ahora les correspondería a aquéllos impulsar modelos de desarrollo que, en definitiva, resulten «facilitadores de la consecución de los ODS». En este sentido, el citado documento pone de manifiesto la vinculación entre las competencias de la CAC y su necesario alineamiento con «las áreas sensibles en las que la Comunidad Autónoma puede incidir, y, a través de ellas, modular los resultados que se derivan de este tipo de actuaciones. El ejercicio y desarrollo de las competencias autonómicas deberán alinearse con el desarrollo sostenible, con el logro de los ODS y las metas canarias» (ACDS, 2021: 87).

Por consiguiente, la actividad normativa debe emprenderse para llevar a la práctica las disposiciones estatutarias, tratando de contribuir a las previsiones de la ACDS. Esta consideración invita a examinar el desarrollo del EAC a la luz del mencionado instrumento de planificación. Una labor que se inscribe fundamentalmente en el periodo coincidente con la X Legislatura autonómica (2019-2023), dado que, como se ha indicado, los ODS aparecen en la actividad pública de la CAC coincidiendo con el inicio de la citada Legislatura autonómica, de la mano de la encomienda prevista para la elaboración de la ACDS (2019) y de su vinculación con el sistema simplificado de dirección por objetivos (2020).

b) Los ODS en la programación legislativa de la X Legislatura autonómica

La efectividad del ejercicio de las potestades normativas, y particularmente de las facultades legislativas, orientadas a desarrollar los EEAA requiere la estabilidad de las instituciones autonómicas. En líneas generales, la CAC ha disfrutado durante la X Legislatura de dicha estabilidad, especialmente considerando que ha sido la primera vez que el apoyo parlamentario del Ejecutivo canario ha descansado sobre cuatro fuerzas parlamentarias. Tampoco ha existido un grado elevado de conflictividad entre la CAC y el Estado a

¹⁹ Interesa recordar en este punto que también el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 destacaba que en «un Estado fuertemente descentralizado como España, con gran parte de las competencias clave para alcanzar los ODS transferidas a los niveles autonómico, provincial o municipal, la Agenda 2030 sólo puede avanzar si se incorporan las CCAA y los GLL a su implementación» (Plan de Acción, 2018: 162).

propósito de la legislación autonómica²⁰, lo que puede ser interpretado como un indicador del grado de desarrollo autonómico (Marzal Raga, 2020: 86); o, más bien, en mi opinión, de su calidad. Sin embargo, la producción normativa que desarrolla el marco estatutario es un proceso que requiere la concurrencia de determinadas circunstancias de orden social y económico favorables para definir un programa normativo orientado al desarrollo efectivo de la norma institucional básica canaria. En este sentido, la pandemia del año 2020 y el proceso de recuperación posterior, entre otros factores igualmente excepcionales e imprevisibles, podrían justificar la escasa actividad legislativa de la CAC en los últimos años.

La defensa de un cambio de paradigma respetuoso con los postulados de los ODS debería implicar, como ya he expuesto, la definición de una política normativa específica coherente con la Agenda 2030 y la ACDS.

El Programa Legislativo del Gobierno de Canarias en la X Legislatura autonómica comprendía cincuenta y tres anteproyectos de ley (APL), cuya distribución departamental y naturaleza (nueva regulación o modificativa) se refleja en la siguiente tabla.

²⁰ Durante la X Legislatura autonómica se interpusieron los siguientes recursos de inconstitucionalidad en relación con las leyes canarias:

- Recurso de inconstitucionalidad nº 5531-2019, contra el art. 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio de 2019.
- Recurso de inconstitucionalidad nº 440-2020, contra el art. 19 de la Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria.
- Recurso de inconstitucionalidad nº 5845-2021, contra diversos preceptos de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales

En cambio, frente al número de recurso de inconstitucionalidad, resulta llamativo el número de cuestiones de inconstitucionalidad interpuestas, entre las que cabe recordar:

- Cuestión de inconstitucionalidad nº 1972-2022, en relación con el artículo primero de la Ley 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.
- Cuestión de inconstitucionalidad nº 5378-2021, en relación con la Ley 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias.
- Cuestión de inconstitucionalidad nº 2908-2019, en relación con el art. 21.2 de la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.
- Cuestión de inconstitucionalidad nº 1913-2022, en relación con el art. 6 bis, apartado 4, de la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico canario, conforme a su redacción en la Ley 2/2011, de 26 de enero.

Tabla 2. Contenido del Programa Legislativo del Gobierno de Canarias en la X Legislatura autonómica.

Departamento	Apl Nuevo	Apl Modif.	Total
Presidencia	1	1	2
Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos	3	2	5
AAPP, Justicia y Seguridad	10	6	16
Derechos sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud	3	0	3
Sanidad	1	4	5
Educación, Universidades, Cultura y Deportes	3	0	3
Economía, Conocimiento y Empleo	2	1	3
Agricultura, Ganadería y Pesca	1	0	1
Turismo, Industria y Comercio	3	1	4
Obras Públicas, Transportes y Vivienda	1	3	4
Transición Ecológica, Lucha contra el cambio climático y Planificación territorial	4	1	5

Elaboración propia.

Fuente: Programa Legislativo del Gobierno de Canarias²¹.

Del conjunto de APL previstos para la X Legislatura los ODS únicamente figuraban de forma expresa en cinco de ellos, que, por otra parte, se localizaban en el ámbito competencial de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el cambio climático y Planificación territorial. Dichos APL eran:

- Anteproyecto de Ley de Cambio Climático.
- Anteproyecto de Ley de Economía Circular.
- Anteproyecto de Ley de Biodiversidad y Recursos Naturales.
- Anteproyecto de Ley de Digitalización de los Espacios Naturales de Canarias.
- Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo.

Por otro lado, aunque de una forma más tímida, la ACDS también integró la justificación de otras iniciativas legislativas, como el Anteproyecto de Ley de

²¹ Disponible en: <https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/transparencia/temas/accion-gobierno-normativa/normativa/programa-legislativo/doc/programa-legislativo-transparencia.pdf> (última consulta realizada con fecha de 31/03/2023).

modificación de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares; en ambos casos en relación con el propósito de fortalecer la cooperación interadministrativa.

Aunque la elaboración inicial del Programa Legislativo del Gobierno fue previo a la formalización de la ACDS, en mi opinión, resulta llamativo que las actualizaciones posteriores no profundizaran en la descripción de la relación de los correspondientes APL con los ODS o con las pretendidas metas canarias. En esta misma línea, tampoco debería obviarse que el PdA hace referencia a diecisiete iniciativas normativas (a las que el documento se refiere como I.L.N.) relacionadas con la ejecución de la ACDS. Este número de iniciativas normativas parece representar un porcentaje muy reducido en el ámbito de la programación legislativa inicial del Gobierno. En mi opinión, seguramente un examen detenido del voluminoso ordenamiento autonómico concluiría la conveniencia de adoptar decisiones normativas que actualizaran la regulación de diferentes derechos de la ciudadanía o el marco de aplicación de diferentes políticas públicas.

c) La actividad legislativa y los ODS

Durante el año 2019 se aprobaron un total de diecinueve Leyes. A saber:

- Ley 1/2019, 30 enero, de la actividad física y el deporte de Canarias.
- Ley 2/2019, 30 enero, para la Aplicación del Régimen Especial de Organización de los Cabildos Insulares Canarios previsto en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al Cabildo Insular de Fuerteventura.
- Ley 3/2019, 21 febrero, de Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Canarias.
- Ley 4/2019, 21 febrero, de creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Canarias.
- Ley 5/2019, 9 abril, de la lectura y de las bibliotecas de Canarias.
- Ley 6/2019, de 9 de abril, de Calidad Agroalimentaria.
- Ley 7/2019, de 9 de abril, de modificación de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de modificación de las leyes reguladoras de los órganos de relevancia estatutaria para garantizar la representación equilibrada entre mujeres y hombres en su composición.
- Ley 8/2019, 9 abril, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares.
- Ley 9/2019, de 9 de abril, de reconocimiento de la universidad privada Universidad de las Hespérides.

- Ley 10/2019, 25 abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias.
- Ley 11/2019, 25 abril, de Patrimonio Cultural de Canarias.
- Ley 12/2019, 25 abril, por la que se regula la atención temprana en Canarias.
- Ley 13/2019, 25 abril, sobre los menores robados en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 14/2019, 25 abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.
- Ley 15/2019, 2 mayo, de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias.
- Ley 16/2019, 2 mayo, de Servicios Sociales de Canarias.
- Ley 18/2019, de 2 de diciembre, de medidas urgentes de ordenación del empleo público en las administraciones canarias.
- Ley 19/2019, 30 diciembre, Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020.

Sin embargo, sólo dos de las leyes relacionadas anteriormente se corresponden con la X Legislatura, sin que *a priori* pueda identificarse un impacto específico respecto a los ODS o las metas canarias (medidas urgentes del empleo público y Presupuestos Generales). En cambio, en el conjunto de Leyes aprobadas antes de la disolución del Parlamento de la IX Legislatura autonómica sí podrían existir algunos cuerpos legales que afectaran a los ODS o metas canarias. Entre ellas, cabría señalar, por ejemplo, las modificaciones legislativas que buscaban asegurar la representación equilibrada entre mujeres y hombres en la composición de los órganos de relevancia estatutaria o las relacionadas con el deporte y la actividad física, la lectura y las bibliotecas, la calidad agroalimentaria, el patrimonio cultural, la atención temprana o los servicios sociales.

En el año 2020 la producción legislativa de la CAC fue bastante menor, aprobándose las siguientes Leyes:

- Ley 1/2020, 20 marzo, de medidas urgentes, por la que se regula la ayuda para la adquisición de medicamentos financiados por el Sistema Nacional de Salud a las personas que ostenten la condición de pensionistas de la Seguridad Social y sus beneficiarios cuya renta anual sea inferior a 18.000 euros.
- Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas.
- Ley 3/2020, de 27 de octubre, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de

la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y de modificación de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

- Ley 4/2020, de 26 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.
- Ley 5/2020, de 11 de diciembre, de régimen excepcional del Fondo Canario de Financiación Municipal para 2020 y de fomento de la participación ciudadana.
- Ley 6/2020, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021.

Por lo que se refiere al año 2021, la actividad legislativa de la CAC se tradujo en la aprobación de las siguientes Leyes:

- Ley 1/2021, de 29 de abril, por la que se establece el régimen sancionador por incumplimiento de las medidas de prevención y contención frente al COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.
- Ley 3/2021, de 6 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares.
- Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias.
- Ley 6/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022.

En este periodo cabría subrayar el interés, atendiendo al contenido de la ACDS, en la novedosa regulación de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

En el año 2022 se aprobaron las siguientes Leyes canarias:

- Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias.
- Ley 2/2022, de 6 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de COVID-19 en Canarias.

- Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias.
- Ley 4/2022, de 31 de octubre, de Sociedades Cooperativas de Canarias.
- Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de la Renta Canaria de Ciudadanía.
- Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.
- Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023.

Entre las Leyes citadas resultan especialmente destacables, desde la perspectiva de los ODS y las metas canarias, las relativas a la Economía Social, la Renta Canaria de Ciudadanía y el cambio climático y transición energética de Canarias.

Durante los meses que la X Legislatura autonómica se extendió por el año 2023 se aprobaron las siguientes leyes:

- Ley 1/2023, de 1 de marzo, del Sistema Público de Cultura de Canarias.
- Ley 2/2023, de 1 de marzo, de Políticas de Juventud de Canarias.
- Ley 3/2023, de 6 de marzo, por la que se modifica parcialmente la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y otra normativa sobre suelo, el artículo 24.1 de la Ley 7/2014, de 30 de junio, de la Agencia Tributaria Canaria, y se incorpora una disposición adicional novena a la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.
- Ley 5/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas.
- Ley 6/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife.

En este último tramo de la X Legislatura autonómica resulta especialmente relevante la Ley sobre el Sistema Público de Cultura de Canarias. Dicha Ley establece, entre otros, como principio rector la «Contribución al cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desarrollo de las funciones atendiendo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible proclamados por la Agenda 2030 canaria y, en especial, a la necesidad de que el progreso cultural en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias se produzca en armonía con la sostenibilidad ambiental, la creación de empleo de calidad, la mejora y promoción de las capacidades y la formación y la atracción de talento» (art. 2.17). Además, las previsiones de la ACDS también figuran, con arreglo a la citada Ley, como un criterio que informará la planificación y la programación del sistema público de cultura de Canarias, en los términos previstos en el art. 17.15 de la Ley.

d) Los derechos de la ciudadanía y los ODS como factores de revisión del ordenamiento autonómico.

El EAC introdujo en el ordenamiento canario numerosas novedades que se localizan en todos los Títulos de la mencionada norma. Desde la perspectiva del objeto de este trabajo, resultan particularmente relevantes los mandatos que el EAC dirige a las instituciones autonómicas a través de los derechos y principios rectores previstos en su Título I (arts. 9 a 37); y que, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, deben ser interpretados como «mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos»²², que condicionan el ejercicio de sus competencias. Precisamente, la amplitud de la nueva norma institucional básica canaria, respecto al Estatuto de Autonomía aprobado en el año 1982, obedece en gran medida a la incorporación de un Título inédito relativo a los derechos, deberes y principios rectores, así como a la nueva definición competencial de la CAC, llevada a cabo en el Título V del EAC²³ (arts. 94 a 164), que representarían, en su conjunto, aproximadamente la mitad de su articulado.

Las previsiones sobre los derechos estatutarios, interpretados de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, permiten subrayar que el EAC obliga a las instituciones públicas canarias a desarrollar legalmente el marco estatutario en relación con diferentes materias. En este sentido, por ejemplo, el EAC ordena la aprobación de leyes específicas en relación con la familia (art. 12) o la juventud (art. 14). Igualmente, la carta de derechos previstos en el EAC mandata a los poderes públicos canarios regular legalmente las condiciones que garanticen a las personas usuarias del servicio público canario de salud determinados derechos (art. 19.2), así como la regulación de los derechos específicos relacionados con la vivienda (art. 22 EAC).

Por otro lado, el art. 32 EAC recuerda los principios que deben inspirar las actuaciones de las AAPP canarias, de cara al cumplimiento del paradigma de la buena administración; mientras que, por ejemplo, el art. 34 EAC recoge el derecho a la memoria histórica.

En mi opinión, la regulación legal y el desarrollo normativo de los derechos recogidos en el Título I EAC está estrechamente relacionado con diferentes ODS, como trata de reflejar, de forma orientativa, la tabla siguiente.

²² STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15 c).

²³ Realmente el Capítulo I de este Título (arts. 94 a 102) está dedicado a la explicación de la tipología de competencias asumidas por la CAC y a las reglas generales aplicables en este ámbito.

Tabla 3. Propuesta de estudio sobre la relación entre los derechos del EAC (Título I) y los ODS

Derechos previstos en el EAC	ODS
Familia (art. 12)	ODS 1. Fin de la pobreza ODS 2. Hambre cero ODS. 3. Salud y bienestar ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derechos de las personas menores de edad (art. 13)	ODS 1. Fin de la pobreza ODS 2. Hambre cero ODS. 3. Salud y bienestar ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derechos de las personas jóvenes (art. 14)	ODS 1. Fin de la pobreza ODS 2. Hambre cero ODS. 3. Salud y bienestar
Derechos de las personas mayores (art. 15)	ODS 1. Fin de la pobreza ODS 2. Hambre cero ODS. 3. Salud y bienestar ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derechos de las personas en situación de discapacidad y de dependencia (art. 16)	ODS. 3. Salud y bienestar ODS 4. Educación de calidad ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derecho a la igualdad entre mujeres y hombres (art. 17)	ODS 5. Igualdad de género ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derecho a la orientación sexual (art. 18)	ODS 3. Salud y bienestar ODS 5. Igualdad de género ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derechos en el ámbito de la salud (art. 19)	ODS 3. Salud y bienestar
Derecho a formular instrucciones previas (art. 20)	ODS 3. Salud y bienestar
Derechos en el ámbito de la educación (art. 21)	ODS 4. Educación de calidad
Derecho de acceso a la vivienda (art. 22)	ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derechos en el ámbito laboral y profesional (art. 23)	ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9. Industria, innovación e infraestructura ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derecho a una renta de ciudadanía (art. 24)	ODS 1. Fin de la pobreza ODS 2. Hambre cero ODS 10. Reducción de las desigualdades

Derechos previstos en el EAC	ODS
Derechos de consumidores y usuarios (art. 25)	ODS 3. Salud y bienestar ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 12. Producción y consumo sostenibles
Derechos en el ámbito del medio ambiente (art. 26)	ODS 3. Salud y bienestar ODS 6. Agua limpia y saneamiento ODS 7. Energía asequible y no contaminante ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles ODS 13. Acción por el clima ODS 14. Vida submarina ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres
Derecho en el ámbito cultural (art. 27)	ODS 4. Educación de calidad * Dimensión cultural de la Agenda 2030 / ACDS.
Derecho de acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (art. 28)	ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derechos en el ámbito de los servicios sociales (art. 29)	ODS 3. Salud y bienestar ODS 5. Igualdad de género ODS 10. Reducción de las desigualdades
Derecho a la protección de los datos personales (art. 30)	ODS 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas
Derechos de participación (art. 31)	ODS 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas
Derecho a una buena administración (art. 32)	ODS 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas
Derechos en el ámbito de la justicia (art. 33)	ODS 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas
Derecho a la memoria histórica (art. 34)	ODS 16. Paz, Justicia e instituciones sólidas
Derechos de los animales (art. 35)	ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres

Elaboración propia.
Fuente: EAC y ACDS.

Sin menoscabo de las observaciones anteriores, el EAC también ha encomendado al Legislador canario la regulación de otras materias que podrían incidir en los ODS y/o propiciar la consecución de determinadas metas canarias previstas en la ACDS. Así, por ejemplo, destacarían las provisiones relativas al alcance y contenido del reconocimiento de las comunidades canarias en el exterior (art. 8), la regulación del régimen electoral (art. 39 EAC) o de la iniciativa legislativa

popular (art. 44.4 EAC). Igualmente puede resultar de interés la regulación del Gobierno cesante (art. 52.2 EAC) en relación con el principio de transparencia y el mejor funcionamiento de las instituciones; o de los órganos de relevancia estatutaria (arts. 57 a 60 EAC), sin menoscabo de otros preceptos estatutarios.

Un análisis exhaustivo sobre el desarrollo estatutario de Canarias requeriría, a mi juicio, examinar las normas aprobadas al amparo de su autonomía política desde el año 1983 con el propósito de determinar no solo el grado actual de eficacia de dichas normas sino su adecuación a los ODS y a las metas canarias. Sin ánimo de presentar ahora ningún pretexto, una tarea de estas características desborda con creces el objeto del presente trabajo, que únicamente persigue realizar una primera aproximación a la dimensión o proyección normativa de los ODS, y, por consiguiente, de la ACDS. Además, el estudio de la relación entre los derechos de la ciudadanía previstos en el EAC tiene aún una proyección más extensa porque podría completarse con el análisis del alcance las competencias de la CAC (Título V) y las medidas previstas en el marco de la planificación estratégica de la APCAC.

En cualquier caso, salvo en relación con aquellas materias que dispongan de una regulación más reciente a partir del año 2019, parece aconsejable priorizar la revisión de las leyes autonómicas con el propósito de verificar el grado de su efectividad de cara a la realización de los ODS y de la consecución de las metas canarias previstas en la ACDS. A tal fin cabría plantear una planificación normativa que se alineara específicamente con los propósitos que inspiran la ACDS. Para llevar a cabo esta programación seguramente sería preciso, en primer lugar, armar una estructura orgánica que asumiera la responsabilidad específica de impulsar las correspondientes tareas de evaluación y planificación normativas. En relación con este proyecto de marcado carácter multidisciplinar e interdepartamental, tal vez pueda resultar de interés recordar que en el ordenamiento canario ya se conocen algunas experiencias análogas. De hecho, el mencionado Decreto 15/2016, del Presidente, contempla la posibilidad de constituir, con carácter general, grupos de trabajo para coordinar procesos de análisis y revisión de la legislación sectorial (norma séptima, apartado segundo); así como grupos específicos que, bajo la coordinación de la Presidencia del Gobierno, puedan realizar el seguimiento del Programa legislativo (norma decimosexta, apartado segundo). Todo ello sin perjuicio de las evidentes mejoras que pueden introducirse en la citada instrucción de cara a facilitar la evaluación normativa desde la perspectiva del cumplimiento de las previsiones de la ACDS. Una interpretación que, por otro lado, cabría subrayar en el contexto de la previsible revisión del Decreto 15/2016 después de la entrada en vigor de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias.

Finalmente, y a mayor abundamiento, conviene no perder de vista que durante los últimos años se han formulado diversas propuestas sobre el desarrollo del EAC, algunas de las cuales están alineadas con el contenido de la ACDS. En este sentido, por ejemplo, se ha propuesto una modificación de la Ley de la

Audiencia de Cuentas de forma análoga a la modificación del régimen legal del Tribunal de Cuentas con el propósito de profundizar en el ejercicio de la función fiscalizadora a partir de los principios nucleares de los ODS (Betancort Rijo, 2022: 291).

Por su parte, Hernández Padilla también ha expuesto aportaciones relevantes sobre la necesaria revisión de los marcos normativos del consumo, la industria y el turismo en Canarias (Hernández Padilla, 2020:149 y ss.); mientras que Machado Trujillo ha planteado el alcance competencial de CAC respecto a la transición ecológica y cambio climático, particularmente desde la perspectiva del ODS 13 (Machado Trujillo, 2020: 217 y ss).

3.3. Otras cuestiones de interés

Al margen de lo expuesto hasta ahora, parece oportuno subrayar dos aspectos contemplados en la ACDS que presentan una vertiente normativa muy relevante, aunque escapan a la capacidad normativa de la CAC. Se trataría, por un lado, de la proyección del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) sobre el modelo de desarrollo del Archipiélago; y, por otro, de las implicaciones del régimen previsto para Canarias en el art. 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La trascendencia del REF y del régimen previsto en el citado art. 349 TFUE para el desarrollo de Canarias como región ultraperiférica justificaría, a mi entender, que el estudio sobre las medidas que puedan adoptarse desde la CAC para asegurar la consecución de los ODS se complemente con una estrategia *ad hoc* de la CAC coherente con la proyección de la singular posición jurídica del Archipiélago en la Unión Europea. Es palmaria la necesidad de explorar con mayor intensidad la proyección del estatuto jurídico de Canarias como región ultraperiférica y de su fundamento para propiciar la aplicación diferenciada de las políticas públicas y normativas que son competencia del Estado y/o de la Unión Europea; especialmente a la luz de lo dispuesto en los arts. 3 y 101 EAC.

4. CONCLUSIONES

En los últimos años el protagonismo de la Agenda 2030 en la organización y en la actuación del sector público ha crecido paulatina y significativamente. Con carácter general, las AAPP españolas están comprometidas con las propuestas de la ONU en relación con la sostenibilidad global.

Desde la perspectiva de la CAC, dando cumplimiento a los postulados de la propia Agenda 2030, a finales del año 2021 se formalizó la localización de ésta a través de la ACDS, que representa la vía que seguirá el Archipiélago para determinar su contribución a la consecución de los ODS. En el camino recorrido para cumplir este propósito se ha adaptado la organización de la APCAC y se han

integrado los ODS en diferentes ámbitos de la planificación pública, destacando la planificación presupuestaria y la planificación estratégica departamental. Sin embargo, la incidencia de los ODS es prácticamente inexistente en relación con la evaluación de las iniciativas normativas que se tramitan en el seno de la APCAC.

Para una transformación de la realidad social alineada con los ODS no solo se requieren medidas de fomento, sino que también parece necesario delimitar un nuevo marco jurídico de la actuación de los agentes públicos y privados en la línea de las prioridades que establecen la Agenda 2030 y la ACDS.

La ACDS conlleva la obligación de identificar las propuestas que permitan a la CAC participar en la satisfacción de las metas de la Agenda 2030. Esta contribución se puede materializar a través de diferentes tipos de actuaciones, mereciendo una especial atención las iniciativas de naturaleza normativa. Por ello, debería examinarse la configuración de la política normativa desde la perspectiva de los ODS, pues dicha política alumbrará el conjunto de normas (legales y reglamentarias) delimitadoras de los derechos y deberes de la ciudadanía, la organización y funcionamiento del sector público y los regímenes sectoriales sobre los que la CAC ha asumido competencias a través del EAC.

La defensa de un cambio de paradigma coherente con los ODS debería implicar la definición de una política normativa específica. A mi juicio, si la ACDS define las coordenadas de los compromisos de la CAC para alcanzar los ODS, el desarrollo del EAC a corto o medio plazo debería estar condicionado por dicho instrumento de planificación.

Al igual que el resto de EEAA análogos, el EAC no contiene ningún mandato expreso en relación con la Agenda 2030 o los ODS, aunque no es menos cierto que su articulado refleja un compromiso nítido con el desarrollo sostenible del Archipiélago. Por consiguiente, procedería examinar la proyección normativa de los derechos previstos en el Título I del EAC, y de los demás mandatos estatutarios que exigen un desarrollo legislativo de la norma institucional básica de la CAC, con el fin de determinar si el ordenamiento autonómico se encuentra correctamente alineado con los ODS y cómo contribuye a la consecución de las metas canarias recogidas en la ACDS.

El adecuado desarrollo de la política normativa autonómica es uno de los instrumentos imprescindibles para asegurar la consecución de los ODS en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. El proceso transformador que, en última instancia, defienden la Agenda 2030 y la ACDS se proyecta inevitablemente sobre el entramado normativo vigente en la realidad que se pretende transformar; por lo que estos instrumentos de planificación (Agenda 2030 y ACDS) deben ser considerados como un factor clave en la revisión del ordenamiento canario. Sin el marco normativo adecuado no parece factible presumir que se alcanzarán los ODS.

Por esta razón, la pretensión de cumplir con los compromisos relacionados con la Agenda 2030 requiere, a mi juicio, llevar a cabo urgentemente la definición de un sistema específico de evaluación que facilite la valoración de las necesidades normativas desde la perspectiva de las metas canarias que se recogen en la ACDS.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA. VV.: *Guía para la localización de la Agenda 2030*, Secretaría de Estado para la Agenda 2030. Federación Española de Municipios y Provincias, 2020.
- Ayuso, A.: «Participación y rendición de cuentas en la localización de la Agenda 2030», en Alonso, J. A. y Ayuso, A. (Coords): *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía. El compromiso de Europa con la Agenda 2030*, CIDOB, 2017, pp. 75-85.
- Betancort Rijo, R.: «Capítulo 10. Audiencia de Cuentas de Canarias», en Expósito Suárez, I. (Coord.): *Manual de Derecho Autonómico de Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública, FRANCIS LEFEBVRE, 2022.
- Calafell Ferrá, V. J.: «Acuerdo de gobierno y desarrollo estatutario: un difícil equilibrio. El caso de Las Illes Balears», *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, (2011).
- Díaz-Galán E (2022). El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa? *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):30-52.
- Expósito, E.: «Las leyes de transparencia, participación, buen gobierno y gobierno abierto: ¿instrumentos útiles para hacer frente a la desafección ciudadana?. La perspectiva legislativa autonómica», en Tur Ausina, R. (Dir.), Sanjuán Andrés, F. J. y Calabuig Puig, M^a (Coords.): *Problemas actuales del Derecho Constitucional en un contexto de crisis*, Comares, 2015, pp. 175-198.
- Expósito Suárez, I.: «El ODS 16 desde la perspectiva de la Administración autonómica canaria: el protagonismo del gobierno abierto como modelo de gestión», en Calzadilla Medina, M^a A. y Martín Quintero, R. (Dirs.), Franco Escobar, S. (Coorda.), *El Desarrollo de la Unión Europea ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 753-773.
- García Matíes, R.: «Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030», *REALA*, Nueva Época, núm. enero-junio 2016, pp. 96-105.
- García-Martín L (2022). La Agenda 2030 y el desarrollo sostenible: reflexiones en torno a su naturaleza jurídica y aplicación en el derecho internacional por parte de los Estados y las empresas. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 11(2):126-142.
- Gobierno de Canarias: Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030, disponible en <https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/agendacanaria2030/galerias/documentos/agendacanaria2030.pdf>
- Gobierno de Canarias: Plan de Acción 2021-2023 del Gobierno de Canarias, disponible en https://www.gobiernodecanarias.org/cmsweb/export/sites/agendacanaria2030/galerias/documentos/01_PdA_GobCan.pdf

- Gobierno de España: Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>
- Hernández Padilla, F.: «Desarrollo de las competencias sobre actividades industriales, comerciales y turísticas», en AA. VV.: *Estatuto de Autonomía de Canarias. Ante el reto de su desarrollo en la X Legislatura autonómica (2019-2023)*, Instituto Canario de Administración Pública. Wolters Kluwer, 2021, pp. 149-160.
- López Aguilar, J. F. y García Mahamut, R. (2019). El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 13-45.
- Machado Trujillo, A.: «Nuevo escenario de la transición ecológica y el cambio climático», en AA. VV.: *Estatuto de Autonomía de Canarias. Ante el reto de su desarrollo en la X Legislatura autonómica (2019-2023)*, Instituto Canario de Administración Pública. Wolters Kluwer, 2021, pp. 217-228.
- Martinón Quintero, R. (2020). Norma internacional. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, pp. 274-284.
- Marzal Raga, R.: «El desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana en clave de conflictividad constitucional», en Marzal Raga, R. (Dira.): *Estudios sobre el desarrollo estatutario de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 85-178.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030, disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública: IV Plan de Gobierno Abierto España 2020-2024, disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000000/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf
- Montero Caro, M. D. (2022). La integración de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en los nuevos planes de acción de Gobierno Abierto. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- Padrón Marrero, D.: «La Agenda Canaria 2030. Una guía para la transformación con propósito», en Campos Acuña, C. y Expósito Suárez, I. (Dirs.): *La transformación de las Administraciones Públicas Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública. La Ley, 2023, pp. 221-227.
- Padrón Marrero, D.: «Desarrollo sostenible y ejercicio de competencias», en AA. VV.: *Estatuto de Autonomía de Canarias. Ante el reto de su desarrollo en la X Legislatura autonómica (2019-2023)*, Instituto Canario de Administración Pública. Wolters Kluwer, 2021, pp. 99-109.
- Ponce, J. y Sánchez, A.: «La evaluación de la calidad normativa», en Garde, J. A. (Coord.): *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuestas de creación. Informe de Comisión de Expertos*, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 2005, pp. 139-171.

- Rivero Lezcano, C. A.: «Planificación estratégica y dirección por objetivos en el Gobierno de Canarias», en Campos Acuña, C. y Expósito Suárez, I. (Dirs.): *La transformación de las Administraciones Públicas Canarias*, Instituto Canario de Administración Pública. La Ley, 2023, pp. 228-239.
- Rodríguez García, A. y Sánchez Pavón, B.: «La evaluación normativa ex post, el procedimiento de elaboración de reglamentos y los órganos consultivos», *Revista de Función Pública*, núm. 32, 2019, pp. 127-150.
- Ruano León, J. M.: «Estudio preliminar», en Domínguez Vila, A. y Rodríguez Drincourt Álvarez (Dirs.), Iglesias Machado, S. y Expósito Suárez, I. (Coords.): *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Parlamento de Canarias. Boletín Oficial del Estado, pp. 27-37.
- Salas, J.: «El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 5, 1983.
- Vida Fernández, J.: «La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación», en Parejo Alfonso, L., Vida Fernández, J., de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (Coords.): *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, Vol. 1, 2017, pp. 467-512.