

RCAP

Nº3 Junio 2024

Revista Canaria de Administración Pública



**Revista Canaria
de Administración Pública
Nº 3 • Junio 2024**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho
de la Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación
y miembro de El Colegio Nacional*

MARÍA LUISA CUERDA ARNAU

*Catedrática de Derecho Penal
de la Universidad Jaume I de Castellón*

MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Pontificia Universidad Católica de Chile*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Juez de la Corte Interamericana
de Derechos Humanos
Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho
de la Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad de Valencia*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil
de la Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho
de la Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho
y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Catedrática de Derecho Constitucional
e Internacional en la Universidad de Colonia
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional
de la Universidad del Rosario (Colombia)
y Presidente del Instituto Ibero-Americano
de La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad Carlos III de Madrid*

CONSUELO RAMÓN CHORNET

*Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
de la Universidad de Valencia*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)
del Tribunal Supremo de España*

ELISA SPECKMAN GUERRA

*Directora del Instituto de Investigaciones
Históricas de la UNAM*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política
de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

Revista Canaria de Administración Pública

Nº 3 • Junio 2024

tirant lo blanch
Valencia, 2024

Revista Canaria de Administración Pública **Nº 3 • Junio 2024**

Copyright ® 2023

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Envío de artículos:

rcap.administracionespublicas@gobiernodecanarias.org

© VV.AA.

© GOBIERNO DE CANARIAS

EDITA: TIRANT LO BLANCH

C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia

TELF.S.: 96/361 00 48 - 50

FAX: 96/369 41 51

Email: tlb@tirant.com

www.tirant.com

Librería virtual: www.tirant.es

ISSN: ISSN: 2990-3734

MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Consejo Asesor

Presidencia

D^a. Nieves Lady Barreto Hernández

Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad

Profesora Ángela Figueruelo Burrieza

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca

Profesor Gregorio Cámara Villar

Catedrático de Derecho Constitucional de Universidad de Granada

Profesor Francisco Villar Rojas

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna

Profesor José Suay Rincón

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

Profesora Rosario García Mahamut

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Jaume I

Profesor José Luis Rivero Ceballos

Catedrático Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

D.^a Pilar Cuesta de Loño

Letrada del Consejo de Estado

D. Antonio Llorens de la Cruz

*Viceconsejero de Administraciones y Transparencia. Consejería de Presidencia,
Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.*

Comité de Redacción

D.ª María Elena Prieto Gámez

Cuerpo Superior Facultativo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Especialista en seguridad y protección de datos

D. Luis Capote Pérez

*Profesor Contratado Doctor Tipo I de Derecho Civil. Universidad de La Laguna.
Magistrado suplente de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife.
Miembro de la Cátedra UNESCO "Cultural Property Law" de la Universidad de Opole*

D. Vicente Navarro Marchante

Profesor Titular de Derecho Constitucional

D. José Ignacio Navarro Méndez

Doctor en Derecho. Letrado del Parlamento de Canarias

D. Pedro Juan Baquero Pérez

Doctor en Física y en Informática. Profesor Asociado de Ingeniería Telemática. Cuerpo de Ingeniero de telecomunicaciones

D.ª María Lourdes León González

Técnica de Administración general de Corporación Local, incorporada en el Cuerpo Superior de Administradores, escala de Administradores Generales de la Comunidad Autónoma y Funcionaria habilitada de carácter nacional

D. Israel Expósito Suárez

Cuerpo Superior de Administradores, escala de Administradores Generales de la Comunidad Autónoma, Doctor en Derecho y Profesor Asociado de Derecho Constitucional, como responsable de la coordinación general de los contenidos de la RCAP

D.ª Elena Fernández Aguirre

Cuerpo Superior de Administradores, escala de Administradores Generales de la Comunidad Autónoma, como Secretaria de la RCAP

D.ª Carolina Mesa Marrero

Profesora Titular de Derecho Civil de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

D. Víctor Cuesta López

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Dirección

D.ª Carmen Neri Cordobés Sánchez

Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

Coordinación

D. Israel Expósito Suárez

Cuerpo Superior de Administradores, Escala de Administradores Generales, de la Comunidad Autónoma de Canarias

Secretaría

D.ª Elena Fernández Aguirre

Cuerpo Superior de Administradores, Escala de Administradores Generales, de la Comunidad Autónoma de Canarias

Índice

Presentación	11
Carmen Neri Cordobés Sánchez	

1.

Políticas públicas, desarrollo estatutario y Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias para su uso en la toga y tarjeta identificativa	15
Juan Luis Maury-Verdugo García	

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación con las demas) como archipiélago Atlántico, en materia de costas y el mar territorial	73
Antonio Domínguez Vila y Gerardo Pérez Sánchez	

2.

Procedimiento administrativo, contratos, convenios y subvenciones

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones y la posibilidad de un plan estratégico abreviado en determinados casos específicos.	131
Roberto Reyes Torres	

La Ley que protege al informante	155
Marta Cabrera de Arrate	

3.

Innovación pública y Administración digital

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto en la Administración Pública	175
Silvia Alayón Miranda	

4.

Crónica

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio de 2023).	205
Francisco Javier López Hernández	
Crónica de la jurisprudencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo referida a las Islas Canarias (octubre 2023-marzo 2024).....	243
Pedro Escribano Testaut	

Presentación

La Revista Canaria de Administración Pública (RCAP) celebra la presentación de su tercer número correspondiente al año 2024, consolidando así su segundo año de publicación ininterrumpida. Tras un exitoso 2023, en el que se publicaron dos números regulares y un número extraordinario, la RCAP continúa reafirmando su compromiso con el análisis riguroso y la diversidad de perspectivas en temas cruciales para la administración pública. Esta nueva entrega mantiene el espíritu que caracteriza a la revista, ofreciendo a sus lectores un espacio de reflexión y debate sobre los desafíos y oportunidades que enfrenta el sector público en la actualidad.

En este número, Juan Luis Maury-Verdugo García nos sumerge en el mundo de la heráldica y la simbología institucional con su artículo “El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias para su uso en la toga y tarjeta identificativa”. El autor desentraña el proceso de creación y aprobación del escudo de los letrados, desvelando su significado y relevancia como emblema de la función jurídica en el Gobierno de Canarias.

Desde una perspectiva constitucional, Antonio Domínguez Vila y Gerardo Pérez Sánchez exploran en “Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación con las demás) como archipiélago Atlántico, en materia de costas y el mar territorial” la evolución de las competencias autonómicas en un ámbito de vital importancia para las islas: el mar que las rodea. El artículo analiza los cambios introducidos por la reforma del Estatuto de Autonomía, destacando el papel de Canarias como región ultraperiférica con características únicas.

Adentrándonos en el ámbito de la gestión pública, Roberto Reyes Torres nos guía a través de “La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones y la posibilidad de un plan estratégico abreviado en determinados casos específicos”. El autor desgana los mecanismos de planificación y control de las subvenciones públicas, subrayando la importancia de la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La protección de quienes denuncian irregularidades es el eje central del artículo de Marta Cabrera de Arrate, “La Ley que protege al informante”. La autora analiza la Ley 2/2023, que establece un marco de protección para los informantes de corrupción y otras infracciones, poniendo de relieve su papel crucial en la

lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad en las instituciones públicas.

En el ámbito de la innovación tecnológica, Silvia Alayón Miranda nos invita a reflexionar sobre “El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto en la Administración Pública”. El artículo examina los desafíos éticos y legales que plantea el uso de la inteligencia artificial en la toma de decisiones administrativas, abogando por la necesidad de garantizar la transparencia y la explicabilidad de los algoritmos.

Francisco Javier López Hernández nos ofrece una crónica detallada de la “Actividad parlamentaria canaria (enero-julio de 2023)”, un período marcado por la aprobación de importantes leyes, el ejercicio de la función de control al Gobierno y la disolución anticipada del Parlamento. El autor nos sumerge en el día a día de la actividad legislativa y política en Canarias, proporcionando una visión completa de los debates y decisiones que marcaron el primer semestre de 2023.

Finalmente, Pedro Escribano Testaut cierra este número con una completa “Crónica de la jurisprudencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo referida a las Islas Canarias (octubre 2023-marzo 2024)”. El magistrado analiza las sentencias más relevantes del Tribunal Supremo en relación con Canarias, abarcando diversas áreas del derecho administrativo y ofreciendo una visión panorámica de la interpretación y aplicación del derecho en el archipiélago.

Con esta selección de artículos, la RCAP reafirma su compromiso con la difusión del conocimiento y el debate informado sobre los desafíos y oportunidades que enfrenta la administración pública en Canarias y en el contexto global. Invitamos a nuestros lectores a sumergirse en estas páginas y a participar en la construcción de una administración más eficiente, transparente y al servicio de la ciudadanía.

Carmen Neri Cordobés Sánchez

*Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia,
Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad*

1.
**Políticas públicas, desarrollo
estatutario y Agenda Canaria
de Desarrollo Sostenible**

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias para su uso en la toga y tarjeta identificativa

Juan Luis Maury-Verdugo García

Licenciado en Derecho.

Especialista Universitario en Protocolo y Ceremonial de Estado e Internacional.

Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores, Escala de Administradores Generales, Subescala Técnica, de la Administración Local.

Funcionario del Cuerpo de Técnicos, Escala de Técnicos de Administración Parlamentaria, del Parlamento de Canarias.

RESUMEN: El pasado año se publicó en el Boletín Oficial de Canarias la orden de aprobación del escudo de los letrados y letradas del Gobierno de Canarias¹, para su utilización en las togas y tarjetas identificativas, según expediente tramitado por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos y previa autorización de su uso por resolución de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios².

El presente trabajo detalla el proyecto de diseño de dicho distintivo, que fue presentado por el autor a la indicada Viceconsejería para la tramitación del mencionado expediente de aprobación.

Un riguroso análisis jurídico de la cuestión nos lleva, desde la justificación y objetivo de la propuesta y la consideración de los antecedentes, hasta la determinación de la opción elegida finalmente.

Palabras clave: distintivo, escudo, toga, letrados, servicio jurídico, Gobierno de Canarias.

ABSTRACT: Last year, the order approving the shield of the lawyers of the Government of the Canary Islands was published in the Official Gazette of the Canary Islands, for use on gowns and identification cards, according to a file processed by the Vice-Ministry of Legal Services and prior authorization of its use by resolution of the General Directorate of Modernization and Quality of Services.

¹ Orden de 27 de marzo de 2023, BOC núm. 69, de 10 de abril de 2023.

² Resolución núm. 757 / 2023 – Tomo: 1 – Libro: 107, de 31 de enero de 2023.

This work details the design project of said badge, which was presented by the author to the indicated Vice-Ministry for the processing of the aforementioned approval file.

A rigorous legal analysis of the issue takes us, from the justification and objective of the proposal and the consideration of the background, to the determination of the option which was finally chosen.

Keywords: badge, shield, gown, lawyers, legal service, Government of the Canary Islands.

SUMARIO: 1. JUSTIFICACIÓN. 2. OBJETIVOS. 3. ANTECEDENTES. 3.1. Placa pectoral del Magistrados, Fiscales y Jueces. Otros cuerpos profesionales. 3.2. Cuerpo de Letrados y Letradas de otras Administraciones autonómicas. 3.3. Consejeros y Consejeras del Consejo Consultivo. 4. ANÁLISIS. 4.1. Distinción de sexos. 4.2. Escudo. 4.3. Antecedentes. 4.4. Proyección de imagen actual respetando la tradición. 4.5. Transmisión de la identidad canaria. 4.6. Posibilidad lema y otros signos. 4.7. Versiones. 4.8. Otras consideraciones (no reguladas): medalla y tarjeta identificativa. 5. PROPUESTA. 6. DISEÑO. 7. TARJETA IDENTIFICATIVA. 7.1. Justificación. 7.2. Antecedentes. 7.2.1. Cuerpo de Letrados y Letradas de la Seguridad Social. 7.2.2. Cuerpo de Letrados y Letradas de otras Administraciones autonómicas. 7.3. Análisis. 7.4. Propuestas. 8. LA APROBACIÓN DEL DISTINTIVO. ANÁLISIS. 9. REFERENCIA IMÁGENES Y BIBLIOGRAFÍA.

Atendiendo a la inestimable sugerencia de Pedro Álvarez Sánchez, por aquel entonces jefe del Servicio de Asuntos Generales, con fecha 24 de julio de 2020 quien suscribe presentó en el Registro General de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos *Proyecto de diseño del distintivo de los letrados y las letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias para su uso en la toga, y tarjeta identificativa*. El informe constaba de 54 páginas y archivo conteniendo información digital sobre el diseño de dicho distintivo o placa pectoral del mencionado Cuerpo, para su uso en la toga como signo de identificación en el foro.

Con sometimiento a la normativa reguladora, se pretendió proyectar una imagen actual en la que se transmitiera la identidad canaria, respetando a la vez la tradición y homogeneidad con los emblemas ya existentes y con el objetivo último de que fuera fácil y perfectamente identificable.

Detallamos en el presente trabajo el proyecto de diseño que fue presentado a la Viceconsejería para la tramitación del mencionado expediente de aprobación del distintivo.

1. JUSTIFICACIÓN

El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero y modificado, entre otros, por el Decreto 50/2019, de 15 de abril, establece en su art.16 que *las Letradas y Letrados del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias,*

en sus actuaciones procesales, habrán de lucir en sus togas un distintivo con el escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias, con el formato que podrá ser aprobado por Orden de la persona titular del departamento al que se encuentre adscrita la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

Ya la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, disponía el uso de la toga y, en su caso, de placa y medalla de acuerdo con su rango, por parte de los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios, Abogados y Procuradores, en audiencia pública, reuniones del Tribunal y actos solemnes judiciales³.

Para que se reconociera expresamente esta posibilidad también a Jueces de Paz, **demás Letrados de Servicios Jurídicos de las Administraciones Públicas** y Graduados Sociales, hubo que esperar al Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 19 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento 2/2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes,⁴ aprobado por Acuerdo de dicho órgano el 23 de noviembre de 2005.⁵

De conformidad con el art. 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en desarrollo del mismo, el Reglamento 2/2005 regula el uso⁶ y descripción⁷ de toga, insignias y condecoraciones por los miembros de la Carrera Judicial.

³ Art.187.1 LOPJ

⁴ Art.33. *Del uso de toga e insignias del cargo en actos judiciales solemnes y actos jurisdiccionales. [...] En los actos solemnes judiciales y actos jurisdiccionales que tengan lugar en los estrados, Jueces y Magistrados usarán toga con los atributos que se regulan en el Reglamento de acuerdo con su rango. [...] Fiscales, Secretarios, Jueces de Paz, Abogados del Estado y demás Letrados de Servicios Jurídicos de las Administraciones Públicas, Abogados, Procuradores y Graduados Sociales en actos solemnes judiciales y actos jurisdiccionales que tengan lugar en los estrados, usarán toga y, en su caso placa y medalla. [...]*

⁵ El Reglamento 2/2005 en la redacción inicial de su art. 33 mencionaba a Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios, Abogados del Estado, Abogados y Procuradores.

⁶ Art. 34. *Del uso de toga, insignias y condecoraciones por los miembros de la Carrera Judicial.*

1. *Los miembros de la Carrera Judicial, como distintivo del cargo, llevarán sobre la toga una placa situada en el lado izquierdo y, en su caso, usarán medalla. Ambos atributos del cargo serán dorados si se trata de Magistrados del Tribunal Supremo y Magistrados y plateadas si son Jueces.*

2. *Los miembros de la Carrera Judicial que pertenezcan a la primera y segunda categorías, llevarán en las mangas de la toga vuelillos blancos sobre fondo negro.*

3. *El diseño de la medalla y placa será el que figura en la Orden Ministerial de 16 de octubre de 1939, a la que se remite en el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 29 de mayo de 1985, con las modificaciones en él previstas, y que figura en el Anexo I de este Reglamento.*

4. *Los/las Vocales del Consejo General del Poder Judicial, en actos protocolarios solemnes que se celebren en estrados, usarán toga con vuelillos sobre fondo negro, con la medalla e insignias del Consejo General del Poder Judicial y condecoraciones. El diseño de la placa y medalla será el aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en Acuerdo de 15 de diciembre de 1982 y que se describe en el Anexo II. En la placa figurará el diseño del escudo aprobado por el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 10 de diciembre de 2002.*

[...]

⁷ Anexo I. Descripción del modelo de placa y medalla

1. Placa de Juez

De igual modo regula las insignias de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial⁸.

Escudo heráldico, en plata o metal plateado, partido en el primer cuartel las armas de España, en el segundo los símbolos de la Justicia y la inscripción de la palabra «JUSTICIA», entre ellos. El escudo irá timbrado de corona real de España en plata. Por divisa tiene dos columnas de plata con base y capitel del mismo metal, y en una cinta de plata la palabra «PLUS» de plata en la columna del lado derecho, y «ULTRA», también de plata cinta y palabra en la columna del lado izquierdo, sumada de corona imperial la primera y real la segunda. El escudo irá montado sobre una cartela de esmalte de color azul fileteada de plata y todo este conjunto montado sobre 8 ráfagas de plata o metal plateado. Sobre la base de las ráfagas, ya aludida, y en su parte inferior bordeando la mitad inferior de la cartela de referencia, figura una cinta con la leyenda «Juez».

[...]

3. Placa de Magistrado

Escudo heráldico, en oro o metal dorado, partido en el primer cuartel las armas de España, en el segundo los símbolos de la Justicia y la inscripción de la palabra «JUSTICIA», entre ellos. El escudo irá timbrado por corona real de España de oro, forrada de esmalte rojo. Por divisa tiene dos columnas de oro con base y capitel del mismo metal, y en una cinta de oro la palabra «PLUS» de oro en la columna del lado derecho, y «ULTRA», también de oro cinta y palabra la columna del lado izquierdo, sumada de corona imperial la primera y real la segunda. El escudo irá montado sobre una cartela de esmalte de color azul fileteada de oro y todo este conjunto montado sobre 8 ráfagas de oro o metal dorado. Sobre la base de las ráfagas, ya aludida, y en su parte inferior bordeando la mitad inferior de la cartela de referencia, figura una cinta con la leyenda «Magistrado», en fondo de esmalte blanco.

[...]

5. Placa de Magistrado del Tribunal Supremo

Escudo heráldico, partido en el primer cuartel las armas de España, doradas sobre esmalte blanco las de Castilla, Aragón y Navarra, y sobre esmalte blanco las de León y Granada, en el segundo los símbolos de la Justicia y la inscripción de la palabra «JUSTICIA», entre ellos y todo ello de oro sobre esmalte blanco. El escudo irá timbrado por corona real de España de oro, forrada de esmalte rojo. Por primera divisa tiene dos columnas de oro con base y capitel del mismo metal, y en una cinta de oro la palabra «PLUS» de oro en la columna del lado derecho, y «ULTRA», también de oro cinta y palabra la columna del lado izquierdo, sumada de corona imperial la primera y real la segunda. Por segunda divisa lleva las palabras «TRIBUNAL SUPREMO» de oro sobre una cinta de esmalte blanco, fileteada de oro. El escudo irá montado sobre una cartela de esmalte de color azul fileteada de oro y todo este conjunto montado sobre 8 ráfagas de oro o metal dorado.

⁸ Anexo II. Características de la placa y la medalla de Vocales y Secretario del Consejo General del Poder Judicial

1. Placa

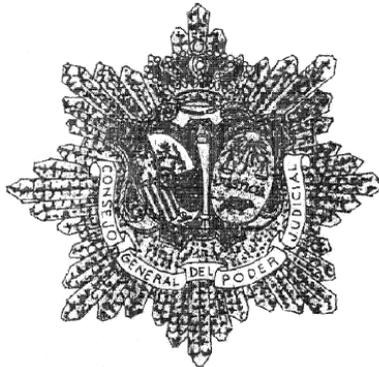
Confeccionada en oro o metal dorado, medirá 85 mm. en sus ejes vertical y horizontal. Los Escudos y símbolos alegóricos serán de esmalte del color que se indicará al hacer su descripción.

La base de la Placa estará constituida por 8 ráfagas facetadas imitando la talla del brillante, y sobre la misma superpuesta una cartela con fondo en esmalte rojo y presidida por una Corona Real en esmalte del mismo color; sobre la indicada cartela figurará el escudo cuyo diseño fue aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 10 de diciembre de 2002. Sobre la base de las ráfagas, ya aludida, y en su parte inferior bordeando la mitad inferior de la cartela de referencia, figura una cinta con la leyenda «Consejo General del Poder Judicial», en fondo de esmalte blanco.

[...]



Modelo de placa de Magistrados, Jueces y funcionarios del Ministerio fiscal
(Orden del Ministerio de Justicia de 16 de octubre de 1939)



Placa de Vocales y Secretario del Consejo General del Poder Judicial
(Anexo II del Reglamento 2/2005)

2. OBJETIVOS

Es no solo conveniente sino también de público interés que jueces, magistrados y fiscales sean por todos, y por signos exteriores, conocidos, a fin de que por todos sean considerados y respetados. (Exposición de motivos de la Real Orden de 16 de diciembre de 1867, mandando observar varias reglas relativas á [sic] las insignias que deben usar los funcionarios de la Magistratura, Judicatura y Ministerio fiscal)

La identificación en el foro de los miembros de la Carrera Judicial y del resto de cuerpos y profesionales jurídicos por medio del uso de placa pectoral sobre la toga como emblema distintivo tiene su origen en España en el siglo XIX y desde ese momento ha sido generalmente admitido y objeto de regulación, como veremos.

3. ANTECEDENTES

3.1. Placa pectoral de Magistrados, Fiscales y Jueces. Otros cuerpos profesionales

Como adelantábamos en el apartado anterior, es a mediados del siglo XIX cuando aparecen en España las primeras reglamentaciones sobre los elementos identificativos de los *ministros de los Tribunales*.

Así, por Real Decreto de 28 de noviembre de 1835⁹ se establece el traje de ceremonia en tribunales (toga y gorra) y además medalla de plata como distintivo para que sean conocidos y respetados los magistrados y jueces, estableciendo su uso tanto con el traje de ceremonia como con el de uso común.

Una Real Orden de 14 de noviembre de 1853¹⁰ regula el uso del traje, medalla y bastón de autoridad para los Magistrados y Jueces en los actos del servicio y de ceremonia, asigna, además, un distintivo propio del Ministerio Fiscal y regula la medalla de Abogados Fiscales y secretarios de gobierno de las Audiencias.

Esta Real Orden es desarrollada por Real Orden circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 9 de enero de 1854¹¹, y en ella se aprueban los *modelos de las medallas-placas que han de usar los Magistrados, Fiscales de S. M. y Jueces de primera instancia* junto con los otros distintivos, ya sean bordadas o de esmalte, colocadas al pecho sobre centro negro y sobre la toga en los actos de gran ceremonia

Según Ramírez Jiménez¹², la descripción de la placa, aportada por el profesor Abad Vareta, era *unifaz, convexa y de forma circular y radiante, en metal (oro o*

⁹ **Real Decreto de 28 de noviembre de 1835**, disponiendo que el traje de ceremonia de los ministros y fiscales togados consistirá en adelante en la misma toga que usan ahora, y en una gorra negra. (Gaceta de Madrid núm.339, de 30/11/1835. 1.355)

La **Real Orden de 3 de diciembre de 1835**, aclaratoria del decreto de 28 de noviembre determina que ese Real decreto será obligatorio solo para los ministros de nuevo ingreso, tanto respecto al traje de ceremonia como de la medalla de distinción. Dispone también que la medalla de los ministros togados sea sobredorada o de oro – Real Orden de 3 de diciembre de 1835, aclaratoria del decreto de 28 de noviembre próximo que designa el nuevo traje que se ha de usar en los tribunales. Ministerio de Gracia y Justicia (Gaceta de Madrid núm. 343, de 04/12/1835. 1369).

Con posterioridad, por **Real Decreto de 29 agosto de 1843**, se dictan artículos adicionales a las ordenanzas publicadas en 19 de diciembre de 1835 respecto a las prácticas y usos de todos los tribunales del reino. (Gaceta de Madrid núm. 3266, de 31/08/1843.1). Como adición a las órdenes de 1835, entre otras disposiciones establece la obligatoriedad de uso del taje establecido por dichas órdenes, con las modificaciones siguientes: uso del birrete «*antiguo*» de seis lados en lugar de la gorra; medalla y cordón de plata para los jueces de primera instancia y de oro para los ministros y fiscales de las audiencias.

¹⁰ **Real Orden de 14 de noviembre de 1853** relativa al distintivo que deberán usar los Magistrados, Jueces, Fiscales y demás funcionarios del orden *[sic]* judicial. Ministerio de Gracia y Justicia (Gaceta de Madrid núm. 323, de 19/11/1853. 2)

¹¹ Gaceta de Madrid núm. 380, de 15/01/1854. 3

¹² (Ramírez, 2012)

plata, según categoría) y esmaltes. Sobre el anverso una cartela con roleos y esmaltada de azul se encuentran acodados los escudos ovalados de España, y el judicial.

Con posterioridad, por Real Orden de 16 de diciembre de 1867¹³, se establece la observancia de llevar sobre la toga al lado izquierdo del pecho la placa, además de la medalla, en los actos de ceremonia, pudiendo usar también ambos distintivos sobre el frac en los actos de etiqueta.

Finalmente, la Orden del Ministerio de Justicia de 16 de octubre de 1939¹⁴, aprueba los *modelos de medalla y placa que en lo sucesivo habrán de usar los Magistrados, Jueces y funcionarios del Ministerio fiscal.*

Tanto la medalla como la placa y la insignia de solapa que también se aprueba, serán de plata para los Jueces y Abogados fiscales; de oro para los Magistrados y Fiscales, y de esmalte y oro para los miembros del Tribunal Supremo. En todas las placas habrá de figurar la carrera y categoría de quien la ostente.

Este diseño es base del utilizado en la actualidad por estos funcionarios judiciales, con las modificaciones previstas en el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 29 de mayo de 1985 y descritas en el Anexo I del Reglamento 2/2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes, según establece su art. 34.

Junto a esta normativa se encuentra la que regula los distintivos de otros cuerpos profesionales tales como Abogados del Estado, Letrados de la Administración de Justicia, Graduados Sociales o Letrados de la Seguridad Social.

Las insignias del Cuerpo de Abogados del Estado fueron establecidas por Real Orden de 5 de febrero de 1906¹⁵ y adaptadas al modelo oficial vigente del Escudo de España a través de la Orden de 30 de diciembre de 1981¹⁶.

¹³ Real Orden de 16 de diciembre de 1867 mandando observar varias reglas relativas a las insignias que deben usar los funcionarios de la Magistratura, Judicatura y Ministerio fiscal. Ministerio de Gracia y Justicia. (Gaceta de Madrid núm. 351, de 17/12/1867. 2-3)

¹⁴ BOE núm. 6, de 06/01/1940. 103

¹⁵ Real orden de 5 de febrero de 1906, relativa a las insignias que han de usar el Director de lo Contencioso y los Abogados del Estado cuando actúen en los Tribunales (Gaceta de Madrid núm. 57, de 26/02/1906, 769). Corrección de errores en la Gaceta de Madrid núm. 62, de 03/03/1906. 853.

¹⁶ Orden de 30 de diciembre de 1981 por la que se adaptan las insignias del Cuerpo de Abogados del Estado al modelo oficial del Escudo de España hecho público por el Real Decreto 2964/1981, de 18 de diciembre (BOE núm. 27, de 1/02/1982. 2449).

Junto a la medalla se describe la placa en art. 1: *Placa.—Será de plata o metal blanco excepto para los Abogados del Estado que desempeñen o hayan desempeñado los cargos de Director general de lo Contencioso del Estado, Subsecretario o Ministro de Hacienda que la usarán de oro o metal dorado. Constará de un fondo de ocho puntas abriantadas, sobre el cual y en una cartela de esmalte de fondo rojo, campearán dos óvalos unidos por su parte inferior y separados por la superior, uno de los cuales contendrá las Armas de España en sus colores, conforme han sido fijadas por el diseño publicado en el Boletín Oficial del Estado de 19 de diciembre de 1981, integrado en el Real Decreto 2964/1981, de 18 de diciembre, y en el otro las peculiares de la Real Hacienda en su color llevando encima la balanza de la Justicia y entre los dos óvalos las Tablas de la Ley y la inscripción de «Abogados del Estado», timbrado todo con la Corona Real y rodeado por el toisón.*

Por su parte, en el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales¹⁷, aprobado por Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre (BOE núm. 17, de 20/01/2006), se regulan los distintivos de los Letrados de la Administración de Justicia¹⁸.

La descripción de la insignia de los Graduados Sociales está contenida en los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales¹⁹, aprobados por Real Decreto 1415/2006, de 1 de diciembre (BOE núm. 300, de 16/12/2006).

Por último, el uso, diseño y características de la placa y medallas del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social se establece por Orden ESS/597/2016²⁰, de 20 de abril (BOE núm. 101, de 27/04/2016).

¹⁷ Actualmente denominados Letrados de la Administración de Justicia. Se sustituye la referencia a los «Secretarios judiciales» a través de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, modificadora de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985).

A partir de la entrada en vigor de esta Ley, todas las referencias que se contengan en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, así como en otras normas jurídicas, a Secretarios judiciales, Secretarios sustitutos profesionales, Instituto de Medicina Legal e Instituto Nacional de Toxicología, deberán entenderse hechas, respectivamente, a Letrados de la Administración de Justicia, Letrados de la Administración de Justicia suplentes, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses e Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. (Disposición adicional primera. Referencias en las normas de fecha anterior: LO 7/2015).

El Título II de la LOPJ pasa a denominarse *Del cuerpo de los letrados de la Administración de Justicia*.

¹⁸ Artículo 97. Prerrogativas, tratamiento y distinciones:

[...] 4) *Como distintivo de su cargo llevarán sobre la toga una placa y podrán usar una medalla, ambas doradas si tienen la primera y segunda categorías consolidadas, y plateadas si pertenecen a la tercera. Los Secretarios Judiciales de primera y segunda categorías usarán vuelillos en las bocamangas de la toga.*

5) *La placa se compondrá de un círculo central de esmalte de color morado, de 50 milímetros, circundado de un conjunto de ráfagas de metal dorado o plateado, distribuidas en ocho grupos, conjunto que adoptará forma estrellada, con un diámetro máximo de 85 milímetros, y mínimo de 65 milímetros. En el expresado círculo de esmalte se encerrarán, separados por un nervio vertical, dos óvalos inclinados hacia el borde, en los que figuren, respectivamente, el Escudo de España y una figura alegórica representativa de la fe. Bordeando la mitad inferior, sobre el esmalte, una cinta de 4 milímetros de ancho con la inscripción «Fe Pública Judicial». Presidiendo el conjunto, la Corona del Escudo de España. [...]*

¹⁹ Artículo 12. Insignia y logotipo.

1. *La insignia profesional de los Graduados Sociales Colegiados estará constituida por la balanza de la Justicia, entre cuyos platillos hay dos espigas de trigo que enmarcan una rueda dentada, símbolo del trabajo, en cuyo pie se leerá «Iustitia Socialis», teniendo como fondo unos rayos dorados y fulgurantes. El diseño artístico será fijado por el Consejo General de entre los realizados por expertos. [...]*

²⁰ Artículo 1. *Uso de las insignias propias del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social.*

Los Letrados de la Administración de la Seguridad Social, cuando actúen como tales ante los juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción, usarán el traje de toga y llevarán una placa y, en su caso, medalla como distintivo de su Cuerpo de pertenencia, que se ajustarán a la descripción establecida en esta orden.

Artículo 2. *Descripción de las insignias.*

La placa y medallas distintivas del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Segu-

**PLACAS DE MAGISTRADOS, JUECES, FISCALES
Y OTROS CUERPOS PROFESIONALES**



Magistrado del Tribunal
Supremo



Magistrado



Juez



Juez de Paz



Fiscal



Abogado Fiscal



Abogado del Estado



Letrado de la Administración
de Justicia (1ª y 2ª categoría)



Letrado de la Administración
de Justicia (3ª categoría)

ridad Social, cuya representación gráfica se incluye en el anexo, se describen del siguiente modo:
a) Placa: Escudo redondo, cortado: 1.º, de sable, una cabeza de Jano Bifronte de oro; 2.º, de sinople, un libro abierto de plata, con las palabras «Ius» y «Lex» en letras de oro perfiladas de sable; bordura de gules con la leyenda «Letrados de la Administración de la Seguridad Social» en letras de oro. Lleva acolada estrella rafagada de ocho puntas, de oro. Al jefe, Escudo de España. En punta, filacteria de plata con el lema «Ad Sustinendam» en letras de sable.

[...]



Graduado Social



Letrado de la Seguridad Social

3.2. Cuerpo de Letrados y Letradas de otras Administraciones autonómicas

Se distinguen aquellas comunidades autónomas que han aprobado el diseño correspondiente de aquellas otras que solo cuentan con habilitación normativa para su establecimiento.

Las comunidades con diseño aprobado hasta el momento eran: Andalucía, Galicia, Valencia, Madrid, Castilla-La Mancha y Baleares.

Canarias se encontraba entre las que contaban con una norma que contempla la posibilidad de su aprobación, junto con Extremadura y La Rioja.

– con diseño aprobado:

Andalucía

El art. 27 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, dispone que los Letrados de la Junta de Andalucía, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir placa integrada por el Escudo de Andalucía, con el formato aprobado por Orden de la Consejería de la Presidencia.

En cumplimiento de dicho decreto, por Orden de 2 de abril de 2001²¹ se establece el diseño y características de la placa de los Letrados de la Junta de Andalucía, en sus versiones metálica y bordada²²:

²¹ BOJA núm. 51, de 5/5/2001

²² Artículo único. *La placa de los Letrados de la Junta de Andalucía, en sus versiones metálica y bordada, tendrá las siguientes características:*

a) *Versión Metálica: Estará formada por una pieza base circular ligeramente convexa, realizada en aleación metálica blanca, que incorpora en la parte superior dos barras paralelas, en forma de semicírculo con un desarrollo de 270°, realizadas en altorrelieve esmaltado en verde, y en la parte inferior, cerrando el círculo y también en altorrelieve, la leyenda «Letrados de la Junta de Andalucía». Esta base llevará insertada en el centro una medalla circular, realizada en aleación de metal dorado, con el escudo oficial de Andalucía en altorrelieve y base texturada.*

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

En el centro llevará un círculo, bordado en oro, sobre el que irá el escudo oficial de Andalucía en altorrelieve bordado en sus colores.

En la parte superior, y concéntricas a dicho círculo, incorporará dos barras paralelas, en forma de semicírculo con un desarrollo de 270°, bordadas en verde, y en la parte inferior, cerrando el círculo y también bordada llevará la leyenda «Letrados de la Junta de Andalucía».

El exterior estará rematado por una filigrana radial, bordada en el perímetro, formada por segmentos de barras apuntadas bordadas en oro.



Galicia

Por Orden de 20 de noviembre de 2001²³ se establece el diseño y características de la placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia en sus versiones metálica y bordada²⁴, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 4/1988, de 26

El exterior estará rematado por una filigrana radial, insertada en el perímetro, formado por segmentos de barras apuntadas realizadas también en aleación de metal dorado.

El diámetro máximo de la placa, incluyendo la filigrana radial, serán de 90 mm.

En la parte posterior dispondrá de enganche o prendedor para colgar.

b) Versión Bordada: Estará formada por una base de tela blanca que servirá de soporte a los diferentes motivos bordados.

En el centro llevará un círculo, bordado en oro, sobre el que irá el escudo oficial de Andalucía en altorrelieve bordado en sus colores.

En la parte superior, y concéntricas a dicho círculo, incorporará dos barras paralelas, en forma de semicírculo con un desarrollo de 270°, bordadas en verde, y en la parte inferior, cerrando el círculo y también bordada llevará la leyenda «Letrados de la Junta de Andalucía».

El exterior estará rematado por una filigrana radial, bordada en el perímetro, formada por segmentos de barras apuntadas bordadas en oro.

El diámetro máximo de la placa, incluyendo la filigrana radial, serán de 90 mm.

En la parte posterior dispondrá de corchetes o velcro para pegar.

DISPOSICION ADICIONAL. La placa de los Letrados de la Junta de Andalucía se ajustará a los modelos que figuran en el Anexo de esta Orden.

²³ Diario Oficial de Galicia núm. 247, de 24/12/2001.

²⁴ Artículo único.—La placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia, en sus versiones metálica y bordada, tendrá las siguientes características:

de mayo, de la función pública de Galicia, y en desarrollo del régimen orgánico de la Asesoría Jurídica General de la Xunta de Galicia, establecido por el Decreto 370/1992, de 3 de diciembre, y de acuerdo con su disposición final primera, a los efectos de su posible utilización, entre otros ámbitos, en el procesal adherida a la toga, en su caso, en el marco del artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y legislación procesal aplicable, protocolaria en actos solemnes, impresión en papel de oficio, u otras situaciones en las que se requiera, de acuerdo con las funciones que a la escala le corresponden.

Borde realzado por una orla en la que, entre tres veneras que representan los tres poderes; legislativo, judicial y ejecutivo, se leerá la inscripción «in consulendo liber, in contendendo acer».

La orla podrá realizarse en relieve esmaltado en azul y, en la parte inferior, el anagramado Letrados da Xunta de Galicia, en letras blancas.

Insertado en el centro irá el escudo oficial de Galicia, en alto relieve, al que se le sobrepone la balanza en dorado, figura alegórica de la justicia. En la parte inferior del escudo irá un libro abierto, figura alegórica de la iurisprudencia, con la expresión «Lex», impresa en el tamaño de la página en la izquierda y en blanco a la derecha.

a) Versión metálica: estará formada por una pieza de base ovoidal, realizada en aleación metálica gris suave, que incorpora un borde realzado por una orla en la que, entre tres veneras que representan los tres poderes; legislativo, judicial y ejecutivo, se leerá la inscripción «in consulendo liber, in contendendo acer». La orla podrá realizarse en relieve esmaltado en azul y, en la parte inferior, el anagramado «Letrados da Xunta de Galicia», en letras blancas.

Insertado en el centro irá el escudo oficial de Galicia, en alto relieve, al que se le sobrepone la balanza en dorado, figura alegórica de la justicia. En la parte inferior del escudo irá un libro abierto, figura alegórica de la iurisprudencia, con la expresión «Lex», impresa en el tamaño de la página en la izquierda y en blanco a la derecha.

El exterior de la placa podrá rematarse por una filigrana radial insertada en el perímetro, formada por segmentos de barras apuntadas también realizadas en aleación de metal dorado.

El diámetro máximo de la placa, incluyendo la filigrana radial, será de 90 mm. En la parte posterior dispondrá de enganche o prendedor para colgar.

b) Versión bordada: estará formada por una base de tela gris suave que servirá de soporte a los motivos bordados. En el centro llevará una figura ovoidal, bordada en oro por el exterior. En su parte interna, una orla bordada en azul, en la que, entre tres veneras, en la parte superior, se leerá la inscripción «in consulendo liber, in contendendo acer», en la parte inferior se leerá «Letrados da Xunta de Galicia».

En el interior figurará el escudo oficial de Galicia, con la corona bordada en rojo; en su parte superior figurará la balanza alegórica de la Justicia bordada en oro, y en su parte inferior el libro abierto con la inscripción, en su página izquierda «Lex», impresa en el tamaño de la página y en blanco a la derecha.

El exterior podrá estar rematado por una filigrana radial bordada en perímetro, formada por segmentos de barras apuntadas, bordadas en oro.

El diámetro máximo de la placa bordada, incluyendo la filigrana radial, será de 90 mm.

En la parte posterior dispondrá de corchetes o velcro para pegar.

DISPOSICIÓN ADICIONAL. La placa de los letrados de la Xunta de Galicia se ajustará a los modelos que figuran en el anexo de esta orden.



Valencia

El Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, aprobado por Decreto 84/2006²⁵, de 16 de junio, establece el uso de la toga con placa para los abogados de la Generalitat en sus actuaciones ante los juzgados y tribunales y describe el diseño y características de dicha placa, distinguiendo a quienes desempeñen o hayan desempeñado los cargos de abogado general de la Generalitat o director general de la Abogacía General de la Generalitat²⁶.

Constará de un fondo de ocho puntas abrigantadas sobre el cual campeará el emblema de la Generalitat y, debajo del mismo, la inscripción «Abogacía General de la Generalitat».



²⁵ DOGV núm. 5.283, de 19/06/2006.

²⁶ Artículo 16. Emblema y placas

1. Cuando los abogados de la Generalitat actúen como tales ante los juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción, usarán el traje de toga con placa.
2. La placa de los abogados de la Generalitat será de plata o metal blanco, excepto para quienes desempeñen o hayan desempeñado los cargos de abogado general de la Generalitat o director general de la Abogacía General de la Generalitat, que las usarán de oro o metal dorado. Constará de un fondo de ocho puntas abrigantadas sobre el cual campeará el emblema de la Generalitat y, debajo del mismo, la inscripción «Abogacía General de la Generalitat».

Madrid

La Orden 1901/2012²⁷, de 25 de septiembre, de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, establece el diseño y características de la placa y medalla del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid, con fundamento en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y en el Reglamento 2/2005, del Consejo General del Poder Judicial, de Honores, Tratamiento y Protocolo en los Actos Judiciales Solemnes.

La mencionada orden establece como insignias propias del Cuerpo de Letrados tanto la placa como una medalla, con diferenciación para quien ostente o haya ostentado el cargo de Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad²⁸.

En el centro y a la izquierda, el escudo propio de la Comunidad de Madrid y, a la derecha, la representación simbólica de la Justicia, con las armas de Aquiles flotando junto a la tumba de Ajax, ambos timbrados con la corona propia del escudo de la Comunidad de Madrid. Entre esta y los escudos, en letras doradas, se recogerá, en semicírculo cóncavo, la inscripción «tándem tándem iustitia obtinet». En la parte inferior y en cartela central de esmalte blanco figurará la inscripción «Letrado» (en su parte superior) de la Comunidad de Madrid (a cada lado)...

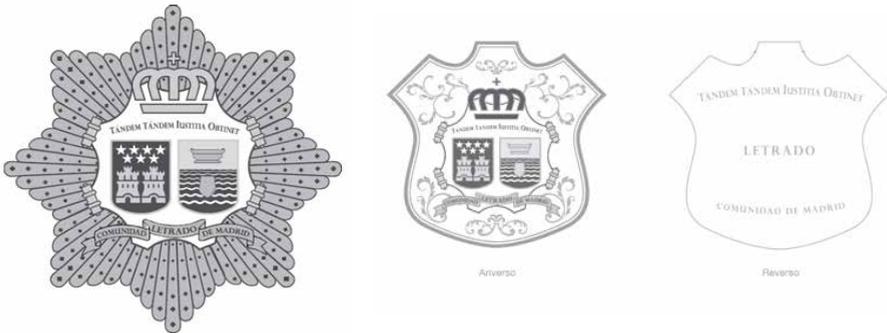
²⁷ BOCM núm. 238, de 5/10/2012.

²⁸ *Primero. Las insignias propias del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid son una placa y una medalla, cuyos distintivos responderán a la siguiente descripción:*

Placa.—Será de oro o metal dorado. Constará de un fondo de ocho puntas abrigantadas, sobre el que figurará, superpuesta, cartela de esmalte de fondo azul, en la que aparecerán, en el centro y a la izquierda, el escudo propio de la Comunidad de Madrid y, a la derecha, la representación simbólica de la Justicia, con las armas de Aquiles flotando junto a la tumba de Ajax, ambos timbrados con la corona propia del escudo de la Comunidad de Madrid. Entre esta y los escudos, en letras doradas, se recogerá, en semicírculo cóncavo, la inscripción «tándem tándem iustitia obtinet». En la parte inferior y en cartela central de esmalte blanco figurará la inscripción «Letrado» (en su parte superior) de la Comunidad de Madrid (a cada lado). Quien ostente, o haya ostentado, el cargo de Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid usará la misma insignia, si bien, en este caso, dorada en su totalidad, en relieve sobre el metal.

Medalla.—Será de metal, esmaltado en fondo blanco y con el dibujo en color plateado. Medirá 60 milímetros en su eje vertical y 31 milímetros en el horizontal y a su mitad. En su anverso, figurará el diseño anteriormente descrito para la placa y, en su reverso, se consignará la inscripción «Letrado» o «Director», según proceda. La medalla estará pendiente de un cordón de seda azul con pasador. Quien ostente, o haya ostentado, el cargo de Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid usará la misma medalla, si bien, en este caso, la misma será de oro o metal dorado, con cordón del mismo color.

Segundo. Como Anexo I se acompañan dibujos de las referidas insignias. En cuanto a la medalla, en la leyenda del modelo que se adjunta deberá figurar, según los casos, «Letrado» o «Director». [...]



Castilla-La Mancha

Esta comunidad dota a su Cuerpo de Letrados de placa y medalla y regula su uso a través del Decreto 28/2015²⁹, de 21 de mayo, con fundamento en lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha y la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El decreto establece que las insignias del Cuerpo de Letrados consisten en placa y medalla, distinguiendo a quien ostente o haya ostentado el cargo de Director del Gabinete Jurídico. Regula, además, el carnet profesional para los letrados³⁰.

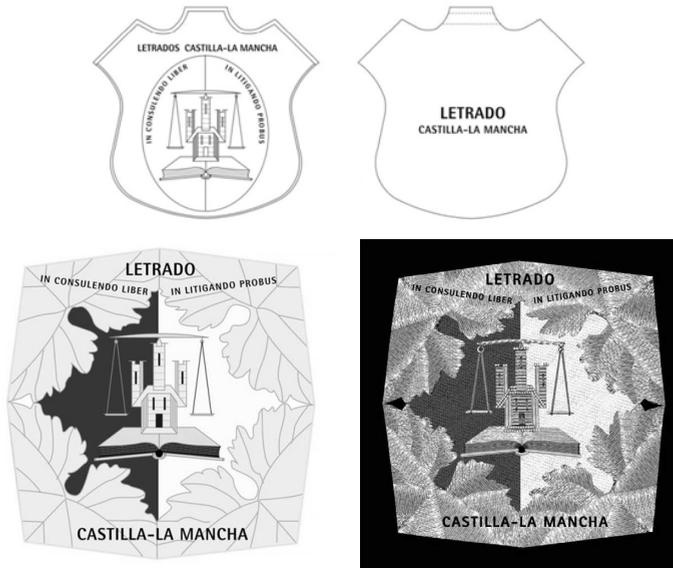
²⁹ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 101, de 26/05/2015.

³⁰ Artículo 1 Descripción de las insignias del Cuerpo de Letrados: placa y medalla. *Los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tendrán derecho al uso de las insignias propias del Cuerpo consistentes en placa, en versión metálica y bordada, y medalla, cuyos distintivos responderán a la siguiente descripción:*

Placa: de oro, y cortadas en punta, la mitad inferior de cuatro hojas de vid, variedad tempranillo, dispuestas en aspa de tal suerte que con sus aristas formen en el exterior un octógono casi cuadrangular, solapadas en su eje vertical, en el horizontal dejando dos pequeños huecos apuntados sin bordar, y albergando en su interior un espacio estrellado de ocho puntas formado por el canto irregular de las hojas, que es partido de gules y plata. Sobre el todo, un castillo estrechado, de oro y aclarado de azur, asentándose sobre un libro abierto, de azur y cimbrado por el brazo de una balanza de azur y plata con los platillos de igual color. En la cumbre de la estrella: «LETRADO», o «DIRECTOR», según proceda, de sable. Al pie: «CASTILLA-LA MANCHA», de sable también. Finalmente, de sable, el lema: «in consulendo liber, in contendendo probus», conforme a los anexos I y II.

La placa medirá 85 mm en su eje vertical y otros 85 mm en su eje horizontal, de lado a lado, Medalla: que será, conforme al anexo I, de metal, esmaltado en fondo blanco y con el dibujo en color plateado. Medirá 60 milímetros en su eje vertical y 31 milímetros en el horizontal y a su mitad. En su anverso, figurará la composición anteriormente descrita para la placa, compuesta

Cortadas en punta, la mitad inferior de cuatro hojas de vid, variedad tempranillo, dispuestas en aspa de tal suerte que con sus aristas formen en el exterior un octógono casi cuadrangular, solapadas en su eje vertical, en el horizontal dejando dos pequeños huecos apuntados sin bordar, y albergando en su interior un espacio estrellado de ocho puntas formado por el canto irregular de las hojas, que es partido de gules y plata. Sobre el todo, un castillo estrechado ..., asentándose sobre un libro abierto ... y cimbrado por el brazo de una balanza ... En la cumbre de la estrella: «LETRADO», o «DIRECTOR», ... Al pie: «CASTILLA-LA MANCHA», ... Finalmente, ..., el lema: «in consulendo liber, in contendendo probus», ...



por el libro, el castillo y la balanza y enmarcados en un óvalo partido con el lema. En la cumbre, la inscripción «CASTILLA-LA MANCHA». De acuerdo con las cotas señaladas en el Anexo I, el canto irá labrado con una trama de rombos. En su reverso, se consignará la inscripción «LETRADO» o «DIRECTOR», según proceda. La medalla estará pendiente de un cordón de seda azul con pasador. Quien ostente, o haya ostentado, el cargo de Director del Gabinete Jurídico usará la misma medalla, si bien, en este caso, la misma será de oro o metal dorado, con cordón trenzado rojo y blanco».

Artículo 2 Carnet profesional del Cuerpo de Letrados.

Los funcionarios del Cuerpo de Letrados dispondrán de un carnet que acredite su condición y que les sirva para identificarse ante las distintas Administraciones.

El carnet se expedirá por la Administración correspondiente y contendrá al menos el nombre del funcionario, su condición de Letrado o Director y los símbolos distintivos de la Comunidad Autónoma.

Artículo 3 Diseños.

Como Anexo I se acompañan los modelos de las referidas insignias. Como Anexo II se incluye el diseño correspondiente al bordado de la placa para las togas.

[...]

Baleares

Considerando el Decreto 24/2015, de 7 de agosto, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se dicta la Resolución de 8 de junio de 2016³¹, de la consejera de Presidencia, que aprueba la insignia propia del cuerpo de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears³².

Con posterioridad se dicta el Decreto 74/2016³³, de 23 de diciembre, por el que se regula la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el cual dispone que será de aplicación lo previsto en la Resolución de 2016 hasta que se dicte la orden que debe regular las características de las insignias y los distintivos propios del cuerpo de abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y sus usos.

Círculo de color negro macizo...en el que se enmarca el escudo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears,... El escudo está rodeado por la inscripción «Comunitat Autònoma de les Illes Balears» y en la parte inferior figura en letra negrita la palabra «Advocacia».



³¹ BOIB núm. 72, de 9/06/ 2016.

³² Resolución

1. Aprobar la insignia propia del cuerpo de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que responde a la descripción indicada en el anexo 1 de esta resolución.

ANEXO 1 Descripción de la insignia del cuerpo de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

La insignia propia del cuerpo de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es una placa que responde a la siguiente descripción:

Escudo. Círculo de color negro macizo de 80 mm de diámetro en el que se enmarca el escudo de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con los colores correspondientes a la imagen corporativa que establece el actual Manual de identidad corporativa del Gobierno de las Illes Balears y, en este caso, interpretados en los correspondientes hilos de color para el bordado.

El escudo está rodeado por la inscripción «Comunitat Autònoma de les Illes Balears» y en la parte inferior figura en letra negrita la palabra «Advocacia».

De acuerdo con la descripción anterior, dicha insignia es la que se reproduce a continuación [...]

³³ BOIB Núm. 161, de 24/12/2016.

PLACAS DE LETRADOS DE ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS



Andalucía



Galicia



Valencia



Madrid



Castilla-La Mancha



Baleares

– con habilitación normativa:

Las comunidades que cuentan con habilitación normativa para el establecimiento del distintivo o placa de sus letrados son Extremadura y La Rioja, además de Canarias hasta ese momento, como ha quedado dicho³⁴.

Canarias

El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, (aprobado por el Decreto 19/1992, de 7 de febrero) menciona el distintivo en las togas de los letrados, el cual deberá ser aprobado por la correspondiente Orden.

Tras la modificación introducida por el Decreto 50/2019³⁵, de 15 de abril, el Reglamento establece en su artículo 16 que *“las Letradas y Letrados del Servi-*

³⁴ Murcia y Asturias no contemplan la aprobación de distintivos aunque tienen regulada la tarjeta de identidad (Murcia: Orden de 14 de marzo de 2006; Asturias: Resolución de 10 de noviembre de 2009).

Vid. Apartado 7.2.2 (Tarjeta identificativa. Cuerpo de Letrados de otras Administraciones autonómicas)

³⁵ Decreto 50/2019, de 15 de abril, por el que se modifica, entre otros, el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico

cio Jurídico del Gobierno de Canarias, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir en sus togas un distintivo con el escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias, con el formato que podrá ser aprobado por Orden de la persona titular del departamento al que se encuentre adscrita la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos»³⁶.

Extremadura

Contempla la posibilidad de su aprobación en el art. 9 (*Insignia*) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por el Decreto 99/2009³⁷, de 8 de mayo: «*Los Letrados de los Servicios Jurídicos, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir placa integrada por el Escudo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el formato aprobado mediante Orden del titular de la Consejería a la que se encuentre adscrita la Dirección General de los Servicios Jurídicos.*»

La Rioja

El art. 17.2 del Decreto 21/2006³⁸, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (de la Comunidad Autónoma de La Rioja) establece que *en sus actuaciones procesales, los Letrados de la Dirección General de los Servicios Jurídicos lucirán placa, con el formato aprobado por Orden del Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de asistencia jurídica, y que se adaptará a lo previsto en la normativa vigente respecto a la Identidad Gráfica Corporativa.*

del Gobierno de Canarias (BOC núm. 82, de 30/04/2019).

[...]

Artículo cuarto.—Modificación del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

El Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, queda modificado como sigue:

[...]

Diecisiete.—El artículo 16 queda redactado en los siguientes términos:

[...]

³⁶ La redacción anterior de este artículo 16 había sido introducida por modificación del Reglamento a través del Decreto 123/2011, de 17 de mayo, y disponía que «*Los Letrados del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir en sus togas un distintivo integrado por el escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el formato aprobado mediante Orden del titular del departamento al que se encuentre adscrita la Dirección General del Servicio Jurídico.*»

³⁷ DOE núm. 91, de 14/05/2009.

³⁸ BOR núm. 49, de 11/04/2006.

Por su parte, el art. 32 del mencionado Decreto contempla también la posibilidad de aprobar por igual medio el documento de identificación profesional y acreditativo de su condición para estos Letrados³⁹.

Dicho documento fue aprobado posteriormente⁴⁰ por Orden 36/2008⁴⁰, de 17 de abril, como veremos más adelante⁴¹.

3.3. Consejeros y Consejeras del Consejo Consultivo de Canarias

Las personas componentes del Consejo Consultivo de Canarias lucen sobre la toga placa y cordón con emblema del Consejo en los actos de dicho organismo que el Presidente considere de especial relevancia o solemnidad⁴².

Aunque no haya constancia normativa de la descripción del emblema, en la actualidad los distintivos del Consejo Consultivo de Canarias se componen de la placa y medalla indicados, además de insignia de solapa con el emblema, para su uso en los actos de etiqueta o de protocolo en los que no se utilice la toga.

³⁹ *Artículo 32. Habilitación para el ejercicio de las funciones del cargo.*
[...]

2. Por Orden del Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de asistencia jurídica se aprobará el documento de identificación profesional para los Letrados adscritos a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y que se adaptará a lo previsto en la normativa vigente respecto a la Identidad Gráfica Corporativa.

En todo caso, la exhibición de dicho documento por parte de su titular acreditará, mientras permanezca adscrito a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, su condición de Letrado perteneciente a la misma.

⁴⁰ Orden 36/2008, de 17 de abril, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local (de la Comunidad Autónoma de La Rioja) por la que se aprueba el modelo de tarjeta de identificación profesional de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Servicios Jurídicos (BOR núm. 59, de 3/05/2008).

⁴¹ *Vid.* Apartado 7.2.2 (Tarjeta identificativa. Cuerpo de Letrados de otras Administraciones autonómicas)

⁴² Decreto 181/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias (BOC núm. 148, de 29/07/2005).

Artículo 21.

[...]

2. En los actos del Consejo Consultivo que el Presidente considere de especial relevancia o solemnidad, los miembros del Consejo vestirán toga tradicional con vuelillos y, además, llevarán placa y cordón con emblema del Consejo Consultivo y el Presidente el distintivo de su cargo. En los actos de etiqueta o de protocolo en los que no se utilice la toga el Presidente podrá usar, además de la placa y medalla, una banda de color rojo, con emblema del Consejo Consultivo en el lazo.

La redacción de este artículo fue modificada por Decreto 75/2014, de 3 de julio. Con anterioridad a la modificación del Reglamento, dicho artículo establecía: «En los actos del Consejo Consultivo que el Presidente considere de especial relevancia o solemnidad, los miembros del Consejo vestirán toga tradicional con vuelillos y, además, llevarán placa y cordón con emblema del Consejo Consultivo y el Presidente el distintivo de su cargo.»

DISTINTIVOS DE LOS CONSEJEROS Y CONSEJERAS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS



Placa



Medalla



Distintivo de solapa

4. ANÁLISIS

Para el diseño de la propuesta de distintivo que se presentó se tuvieron en consideración y analizaron las siguientes cuestiones:

4.1. Distinción de sexos («Letradas y Letrados». «Servicio Jurídico»)

El Reglamento del Servicio Jurídico menciona en su artículo 16 a *las Letradas y Letrados*, al hablar del distintivo de las togas⁴³, suprimiendo así el uso del masculino genérico sistemático en el lenguaje y adaptándolo a la representación paritaria de ambos sexos, eliminando el uso sexista del lenguaje y utilizando una imagen de las mujeres y los hombres fundamentada en la igualdad de sexos como uno de los principios generales de actuación de la Administración pública, en consonancia con la Ley Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley 1/2010⁴⁴, de 26 de febrero, (y por mandato de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres).

El diseño del distintivo contenido en el informe presentado pretendió reflejar en su propuesta esta diferenciación entre Letradas y Letrados como expresión de que el uso no sexista del lenguaje no debe limitarse solo al lenguaje articulado sino extenderse también al lenguaje simbólico e iconográfico, según interpretación del concepto recogida en el Anexo de la Ley 1/2010.

No obstante, en consonancia con este mismo planteamiento, se consideró también la opción de evitar los dos géneros gramaticales y que el distintivo con-

⁴³ *Las Letradas y Letrados del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir en sus togas un distintivo con el escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

⁴⁴ BOC núm.45, de 5/03/2010; corrección de errores BOC núm. 69, de 9/04/2010 y BOC núm. 106, de 2/06/2010.

templara la denominación genérica «*Servicio Jurídico*», como sustantivo abstracto que hace referencia a la profesión y engloba a ambos géneros, siendo de utilización tanto por las Letradas como por los Letrados.

Esta última opción fue la finalmente adoptada.

4.2. Escudo

El ya mencionado artículo 16 del Reglamento del Servicio Jurídico indica que el formato del distintivo que se apruebe para lucir en las togas deberá contener «*el escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias*».

Si tenemos en cuenta que la redacción anterior de este artículo 16⁴⁵ disponía que *los Letrados del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir en sus togas un distintivo integrado por el escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el formato aprobado mediante Orden del titular del departamento al que se encuentre adscrita la Dirección General del Servicio Jurídico*, cabía cuestionarse a qué símbolo hace referencia la redacción vigente, confusa y mejorable.

En efecto: la redacción anterior no admitía duda alguna sobre cuál era el escudo que debía contener el distintivo (el de la Comunidad Autónoma). Tal es así que ni siquiera hacía referencia al Manual de Identidad Corporativa del Gobierno ya existente.

Pero ahora se habla del *escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias* y ocurre que en el Manual de Identidad Corporativa mencionado no existe referencia coincidente.

Era preciso, por tanto, determinar cuál es dicho escudo, analizando tanto el concepto de *Administración de la Comunidad Autónoma* como el contenido del Manual.

– El Título II del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018⁴⁶, de 5 de noviembre, hablando de *las instituciones de la Comunidad Autónoma*, establece que corresponde al Gobierno de Canarias *la dirección política de la Comunidad Autónoma de Canarias y de su Administración*, entre otras funciones (art. 50.1).

Se deslinda la actuación política del Gobierno de la función administrativa con esta regulación diferenciada de las funciones de los Consejeros como miembros del Gobierno y las que les corresponden como titulares de Departamento.

⁴⁵ Introducida por modificación del Reglamento a través del art. 10 del Decreto 123/2011, de 17 de mayo.

⁴⁶ Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. (BOC núm. 222, de 15/11/2018. Corrección de errores: BOC núm. 22, de 1/02/2019).

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

En el mismo sentido, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, configura al Gobierno de Canarias como *el órgano superior colegiado de dirección política de la comunidad autónoma y de su administración* (art. 20).⁴⁷

Corresponde a la Comunidad Autónoma la organización de su propia Administración Pública, y el ejercicio de sus funciones administrativas (art. 61 del Estatuto de Autonomía).

En consonancia con esta disposición, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias⁴⁸ constituye a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma como el *instrumento para el ejercicio de las funciones administrativas y la prestación de los servicios que la Comunidad deba realizar directamente* y determina que le corresponde al Gobierno de Canarias *la organización y dirección de la Administración Pública de la Comunidad a fin de adecuarla al cumplimiento de los fines que la justifican* (art. 4).

Por último, hemos de tener en cuenta también que, por su regulación, el Servicio Jurídico⁴⁹ lo es del Gobierno de Canarias.

El Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias asume las funciones de asistencia jurídica, asesoramiento y representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias⁵⁰) y se estructura orgánicamente en la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, y bajo su dependencia (art. 2).

– Los signos de identificación de la identidad corporativa gráfica del Gobierno de Canarias y sus normas de tratamiento y utilización han sido aprobadas por Decreto 184/2004⁵¹.

El Capítulo I (*Identidad de la Comunidad Autónoma de Canarias*) del Manual de Identidad Corporativa Gráfica que define estos signos incluye al *escudo heráldico fijado en el Estatuto de Autonomía*, como uno de sus símbolos representativos gráficos junto con la bandera y el escudo y logotipo para la Administración

⁴⁷ La Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (BOC núm. 66, de 03/04/2023) derogó la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la cual también disponía en su art. 3 que el Gobierno de Canarias *establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración de la Comunidad Autónoma*.

⁴⁸ Ley 14/1990, de 26 de julio.

⁴⁹ Regulado inicialmente por el derogado Decreto 145/1990, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

⁵⁰ Aprobado por el Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

⁵¹ Decreto 184/2004, 21 diciembre, por el que se aprueba la identidad corporativa del Gobierno de Canarias y se establecen las normas para su tratamiento y utilización. Actualizado por Orden de 24 de noviembre de 2005, Orden de 8 de marzo de 2010 y revisado por Orden de 26 de diciembre de 2012.

de Justicia, regulando su definición conforme a la descripción contenida en el derogado artículo 6 del Estatuto y disponiendo cuál será su uso⁵².

Por su parte, el Capítulo II del Manual (*Identidad del Gobierno de Canarias*) menciona al símbolo o imagotipo que forma parte de la marca institucional o corporativa del Gobierno de Canarias, junto a los otros elementos básicos de su identificación: el logotipo, la tipografía y los colores corporativos.

La marca es el elemento fundamental de la imagen o identidad corporativa, *un vehículo de comunicación funcional y transmisor de la identidad* y tiene como función *distinguir, diferenciar, hacer reconocer y hacer memorizar al Gobierno de Canarias*.

Con el fin de lograr un uso homogéneo y correcto de la marca habrán de respetarse las normas contenidas en el Manual. En este sentido, se dispone que *en ningún caso el logotipo podrá aparecer de forma individual* (sin ir acompañado del símbolo), mientras que *el símbolo sí podrá ir sin el logotipo* en determinados casos.

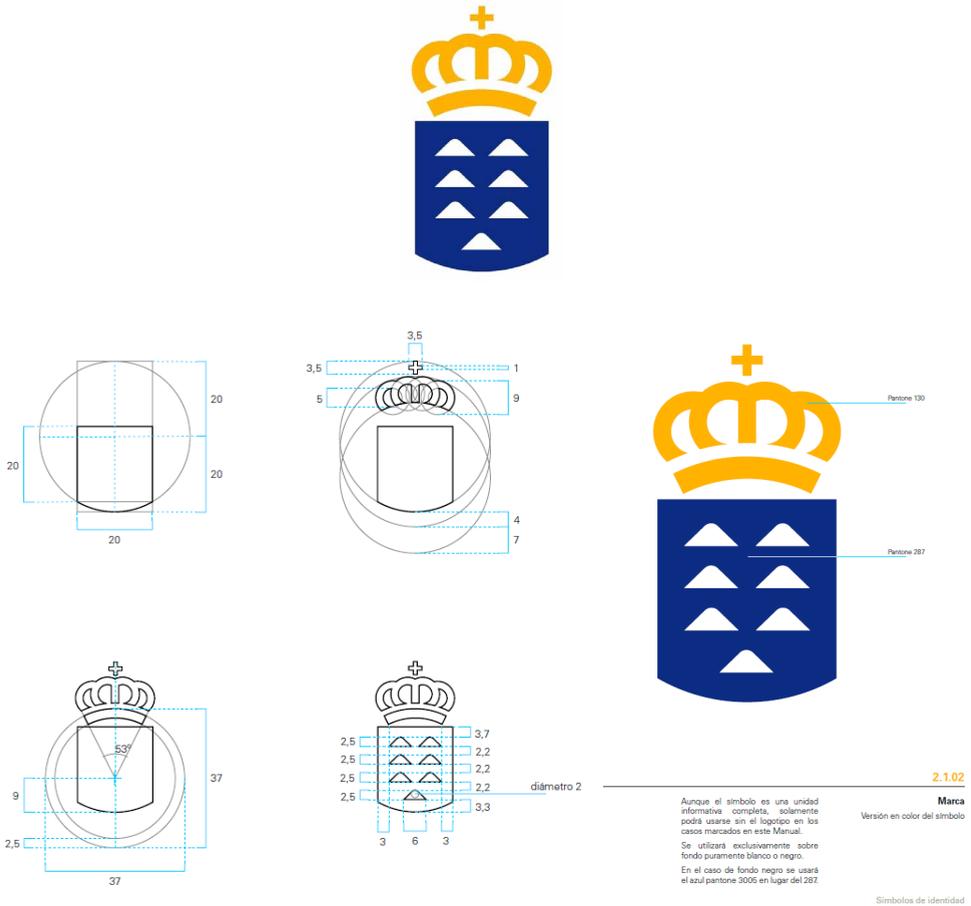
Tras este análisis se concluyó que la poco afortunada redacción del vigente art. 16 del Reglamento del Servicio Jurídico respecto al escudo se refiere a *la Marca*, excluyéndose la posibilidad de asimilarlo al escudo heráldico de la Comunidad y que, por tanto, el escudo habría de ser no el de la Comunidad Autónoma sino el de su Administración, estando ambos perfectamente diferenciados en el Manual.

En consecuencia, *«el escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias»* al que se refiere el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico es en realidad el símbolo o imagotipo que forma parte de la *marca institucional o corporativa del Gobierno de Canarias* (distintivo gráfico compuesto de escudo y corona), por lo que habrá de estarse a la definición y especificaciones técnicas que del mismo hace el Capítulo II del Manual, a las que habrán de ajustarse obligatoriamente en su utilización tanto el Gobierno de Canarias como la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en sentido amplio.

De este modo queda además perfectamente diferenciado el distintivo de la Administración de Justicia del propio del Servicio Jurídico del Gobierno, si tenemos en cuenta que se incluye en el Capítulo correspondiente a la Identidad de la Comunidad Autónoma de Canarias la descripción del escudo y logotipo para la Administración de Justicia, estableciendo la posibilidad excepcional de que dicha administración utilice el escudo (*el escudo heráldico fijado en el Estatuto de Autonomía*) junto al logotipo de la Comunidad Autónoma de Canarias, en las formas señaladas en el propio Manual.

⁵² *El uso del escudo de la Comunidad se ceñirá exclusivamente: – A la representación de ésta en su conjunto, para aquellos casos de especial relevancia [...]. – Al Boletín Oficial de Canarias (BOC) y al Cuerpo General de la Policía Canaria.*

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...



Colores corporativos

Normalización

	Artes Gráficas		Audiovisuales		Pintura RAL	Vinilo Gama Avery	Vinilo Oracal Serie
	Pintura Pantone	Cuatricromía	RGB				
	Pantone 130	M 30% Y 100%	R:255 G:179 B:0		RAL 1033	800-862	751C-019
	Pantone 287	C 100% M 70% K 10%	R:12 G:44 B:132		RAL 5002	800-852	751C-592
	Pantone 3005	C 100% M 35%	R:7 G:104 B:172		RAL 5015	800-864	751C-517

Normativa sobre la Marca del Gobierno contenida en el Manual



Alguna de las formas señaladas en el Manual para el escudo y logotipo para la Administración de Justicia

No obstante, por si pudiera considerarse, a pesar de lo hasta aquí argumentado, que «*el escudo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, según la Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias*» al que se refiere el artículo 16 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico es en realidad el escudo de la Comunidad Autónoma, descrito en el Estatuto de Autonomía, se presentó como opción alternativa el diseño del distintivo conteniendo dicho emblema.

En ese caso, es conocido que la Disposición derogatoria de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias ha derogado la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Canarias, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

De este modo, el artículo 6 del Estatuto, mencionado en el Manual de Identidad Corporativa Gráfica para regular la definición del escudo heráldico de la Comunidad Autónoma conforme a la descripción que el mismo contiene, ha quedado sustituido por el número 2 del artículo 7 del Estatuto reformado y la descripción del escudo de Canarias en él contenida.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

Se modifica la descripción del escudo con una nueva descripción de la corona que lo timbra (*corona real cerrada*, antes *corona real de oro*) y para despojar de su collar a los canes que lo soportan y es esta nueva descripción del escudo la que entendemos que habrá de aplicarse en lo sucesivo en lo que se refiere a la aplicación de las normas de tratamiento y especificaciones técnicas de utilización contenidas en el Manual:

«Canarias tiene escudo propio, cuya descripción es la siguiente: en campo de azur trae siete islas de plata bien ordenadas dos, dos y una, esta última en punta. Como timbre una corona real cerrada, surmontada de una cinta de plata con el lema *Océano de sable* y como soportes dos canes en su color.» (art. 7. 2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018).

Antes de la reforma del Estatuto de Autonomía, el artículo 6 describía el escudo de Canarias como sigue: «Canarias tiene escudo propio, cuya descripción es la siguiente: en campo de azur trae siete islas de plata bien ordenadas dos, dos, dos y una, esta última en punta. Como timbre una corona real **de oro**, surmontada de una cinta de plata con el lema «Océano» de sable y como soportes dos canes en su color **encollarados**.»

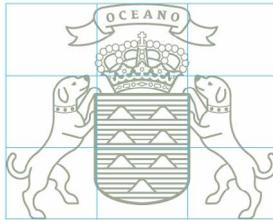


(Escudo antes de la reforma)



(Nueva descripción del escudo)

De igual modo que con la Marca del Gobierno, se contienen en el Manual como especificaciones técnicas las proporciones y retícula básica de composición del escudo, la versión color y una tinta, su reducción y tamaños mínimos, así como la normalización de los colores corporativos y su tabla de referencias.



Colores corporativos

Normalización



	Artes Gráficas Pintura Pantone	Audiovisuales		Pintura RAL	Vinilo Gama Avery	Vinilo Oracal Serie
		Cuatricromía	RGB			
	Pantone Black	K 100%	R:0 G:0 B:0	RAL 95	801	751C-070
	Pantone 7544	C 10% K 40%	R:145 G:143 B:144	RAL 7040	800-825	800-825
	Pantone 485	M100% Y 100%	R:254 G:0 B:12	RAL 2002	800-826	751C-032
	Pantone 722	M 34% Y 83% K 15%	R:216 G:143 B:31	RAL 1034	800-883	751-083
	Pantone 7406	M 20% Y 100%	R:255 G:204 B:0	RAL 1023	800-806	751C-209
	Pantone 3005	C 100% M 35%	R:7 G:104 B:169	RAL 5015	800-864	751C-517

Normativa sobre el Escudo de la Comunidad Autónoma contenida en el Manual

4.3. Antecedentes

Se consideraron los supuestos ya existentes de uso de estos símbolos identificativos:

Consejeros y Consejeras del Consejo Consultivo⁵³

Las personas componentes del Consejo Consultivo de Canarias lucen sobre la toga placa y cordón con emblema del Consejo, el cual contiene el escudo de la Comunidad Autónoma.

Placa y medalla de los Consejeros del Consejo Consultivo de Canarias



Placa

Medalla

Agentes de Medio Ambiente

Los Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan como insignias la placa y el escudo de antebrazo, según Orden de 28 de febrero de 2001, por la que se aprueba la norma reguladora del uniforme del funcionariado perteneciente a dicho Cuerpo.

Según el art. 7 de la mencionada Orden, en el centro de la placa figura el *escudo propio de Canarias, con los colores y diseño establecidos en el artículo 6⁵⁴ del Estatuto de Autonomía de Canarias.*

De igual forma, el diseño del escudo de antebrazo se ajusta a la descripción del *escudo propio de Canarias que figura en el artículo 6 del Estatuto de Autonomía.*

⁵³ *Vid ut supra* Apartado 3.3. (Antecedentes. Consejeros y Consejeras del Consejo Consultivo de Canarias.)

⁵⁴ Este artículo 6 ha quedado sustituido por el número 2 del artículo 7 del Estatuto reformado por LO 1/20018, de 5 de noviembre y la descripción del escudo de Canarias en él contenida. *Vid ut supra* Apartado 4.2. (Análisis. Escudo.)

Placa y medalla de los Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias



Placa



Escudo

Cuerpo General de la Policía Canaria

Entre los elementos identificativos del Cuerpo General de la Policía Canaria⁵⁵ encontramos, además del símbolo identificativo, los distintivos de brazo de la Comunidad Autónoma y de la Policía Canaria. Todos ellos lucen en su interior el *escudo Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

Elementos identificativos del Cuerpo Gral. de la Policía Canaria

Símbolo identificativo (versión negativa)



Distintivos de brazo



Comunidad Autónoma



Policía Canaria

⁵⁵ Regulados por Decreto 204/2008, de 30 de septiembre, por el que se establece la uniformidad de los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria (BOC núm. 203, de 9/10/2008).

Distintivos oficiales de la permanencia en el servicio activo en los Cuerpos de las Policías Locales de Canarias⁵⁶

Se establecen las Cruces distintivas de la permanencia en el servicio activo durante veinte y veinticinco años, la Encomienda por permanencia de treinta años y la Placa por más de treinta y cinco años.

Todas ellas están constituidas por el *Escudo de Canarias*, sin adornos exteriores, a excepción de la Placa, que lleva el *escudo esmaltado de Canarias*, según descripción del Estatuto de Autonomía.

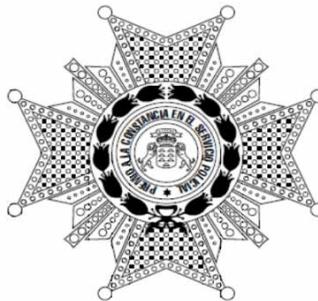
Distintivos de permanencia en el servicio activo en los Cuerpos de las Policías Locales de Canarias



Cruces



Encomienda



Placa

⁵⁶ Creados y regulados por Orden de 19 de marzo de 2015 (BOC núm. 64, de 6/04/2015).



4.4. Proyección de imagen actual respetando la tradición

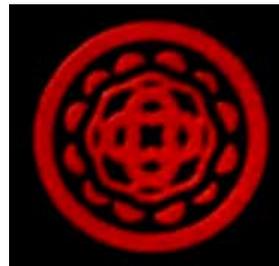
Se pretendió que el distintivo proyectara una imagen actual, fácilmente visible e identificable, acorde con los conceptos contenidos en el Manual de Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias, respetando a la vez la tradición y homogeneidad con los emblemas judiciales ya existentes.

4.5. Transmisión de la identidad canaria

El diseño de la placa de los Letrados y las Letradas también habría de transmitir la identidad canaria de modo que fuera singular y pudiera identificarse fácilmente a través de su utilización en el foro.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

Para ello se consideró en primer lugar que la forma de la placa simbolizara la planta del característico *verode canario*, por su forma redondeada y la configuración un tanto estrellada de sus pétalos. Tal opción fue descartada para evitar similitudes con el diseño del símbolo de los galones del Cuerpo General de la Policía Canaria que, precisamente, se basa en la *interpretación gráfica de un verode, un endemismo canario que se encuentra en todas las islas del Archipiélago*⁵⁷, según su Manual de Identidad Corporativa, pero sirvió de base para la elección en su lugar de la flor de dicha planta como representación por la que se optó finalmente, como veremos en el apartado 5 siguiente.



Policía en Prácticas



Policía

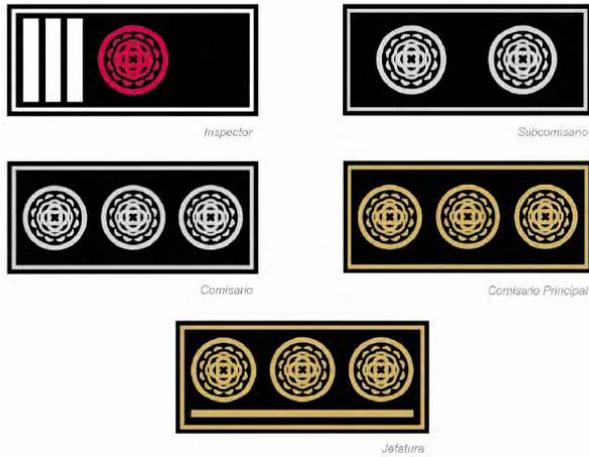


Oficial



Subinspector

⁵⁷ Normalización de símbolos en la Uniformidad (Galones), contenida en la Resolución núm. 86 de la Viceconsejera de Administración Pública por la que se excluye totalmente al Cuerpo General de la Policía Canaria de la aplicación del Decreto 184/2004, y se autoriza el uso de marca propia y se aprueba su manual de Identidad Corporativa [en línea], <<https://www.gobiernodecanarias.org/cgpoliciacanaria/descargas/docs/Manual%20CGPC.pdf>>. [Consulta: 13/06/2020.]



La bandera de la Comunidad Autónoma de Canarias, como signo identificativo, transmite y representa la identidad del pueblo canario, permitiendo una clara identificación del mismo a través de sus colores (blanco, azul y amarillo), establecidos en el Estatuto de Autonomía.

Esto se plasmó en el diseño del distintivo partiendo del centro hacia el extremo y representando el blanco en el fondo del escudo, el azul en la bordura del mismo y el amarillo en el dorado de la propia placa, teniendo en cuenta las definiciones y normalización de colores contenida en el Manual de Identidad Corporativa Gráfica.

Colores corporativos

Normalización

	Artes Gráficas		Audiovisuales		Pintura RAL	Vinilo Gama Avery	Vinilo Oracal Serie
	Pintura Pantone	Cuatricromía	RGB				
		Pantone 7406	M 20% Y 100%	R:255 G:204 B:0	RAL 1023	800-806	751C-209
		Pantone 3005	C 100% M 35%	R:7 G:104 B:169	RAL 5015	800-864	751C-517
		Pantone 130	M 30% Y 100%	R:255 G:179 B:0	RAL 1033	800-862	751C-019
		Pantone 287	C 100% M 70% K 10%	R:12 G:44 B:132	RAL 5002	800-852	751C-592
		Pantone 3005	C 100% M 35%	R:7 G:104 B:172	RAL 5015	800-864	751C-517

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...



	Pantone Black	K 100%	R:0 G:0 B:0	RAL 95	801	751C-070
	Pantone 7544	C 10% K 40%	R:145 G:143 B:144	RAL 7040	800-825	800-825
	Pantone 485	M100% Y 100%	R:254 G:0 B:12	RAL 2002	800-826	751C-032
	Pantone 722	M 34% Y 83% K 15%	R:216 G:143 B:31	RAL 1034	800-883	751-083
	Pantone 7406	M 20% Y 100%	R:255 G:204 B:0	RAL 1023	800-806	751C-209
	Pantone 3005	C 100% M 35%	R:7 G:104 B:169	RAL 5015	800-864	751C-517

4.6. Posibilidad de lema y otros signos

A semejanza de otros distintivos judiciales, en el análisis se tomó también en consideración la posibilidad de incluir en el diseño un lema y otros signos relacionados con la Justicia que completaran el escudo, tales como la balanza o el libro (descartando en todo caso la opción de la espada al estar asociada al hecho de impartir justicia, lo que no corresponde al Cuerpo destinatario).

Estos planteamientos no se reflejaron finalmente en aras de evitar recargar el escudo innecesariamente desvirtuando el carácter de modernidad que se pretendía imprimir, complicar heráldicamente su diseño y contravenir lo establecido en el art. 16 del Reglamento del Servicio Jurídico en cuanto a su composición.

4.7. Versiones

Se contemplaron distintas versiones del distintivo relacionadas con su utilización:

- placa metálica y versión bordada para colocación en la toga.
- a color, escala de grises y una tinta, para posible uso como emblema del Cuerpo o en otros soportes gráficos.
- diferenciación según destinatario (*Letrada* o *Letrado*) o de forma genérica (*Servicio Jurídico*)

4.8. Otras consideraciones (no reguladas): medalla y tarjeta identificativa

Aún sin estar reguladas en la disposición habilitante para la aprobación del distintivo, se valoró también la posibilidad de diseñar además de la placa una medalla distintiva, al uso de los miembros de la carrera judicial, así como la elaboración de una tarjeta identificativa o carnet profesional.

La utilización diaria que se haría del distintivo en los tribunales y la imagen que se pretendía transmitir con su diseño desaconsejaba el uso de una medalla (al igual que la placa en versión metálica), más adecuada para actos solemnes y protocolarios y más propia de otros profesionales del foro con distintivos establecidos históricamente y aún cuando alguna comunidad autónoma lo haya regulado para sus letrados y letradas, como hemos visto.

En cambio, sí se tomó en consideración e incluyó en la propuesta el diseño de una tarjeta identificativa de los letrados y letradas para su acreditación en el ejercicio de sus funciones, cuestión que el Cuerpo ya ha demandado por necesaria y que entendíamos de utilidad.

Nos remitimos al apartado 7 del presente trabajo en el que se analizó y desarrolló dicha tarjeta identificativa.

5. PROPUESTA

La configuración de la placa pectoral propuesta se basó en la interpretación gráfica de la flor del bejeque (*Aeonium canariense*), formando una estrella rafa-gada.

El bejeque es un endemismo canario frecuente, de la familia de las *Crassulaceae* (Crasuláceas), también conocido como «pastel de risco» o «eonio de las Canarias», que se distribuye por todo el Archipiélago, con cuatro subespecies reconocidas.

Se representa la flor del *Aeonium canariense*, una de sus subespecies: simbolizando las ocho islas⁵⁸, ocho pétalos lanceolados⁵⁹ rodeados por el cáliz e intercalados por ocho estambres con sus anteras apuntadas. Sobre los pétalos ocho estambres con sus anteras circulares.

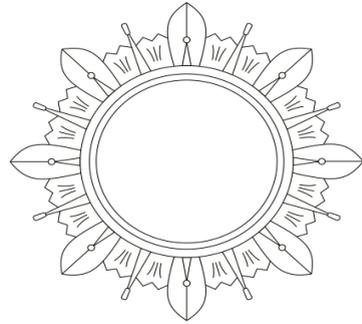
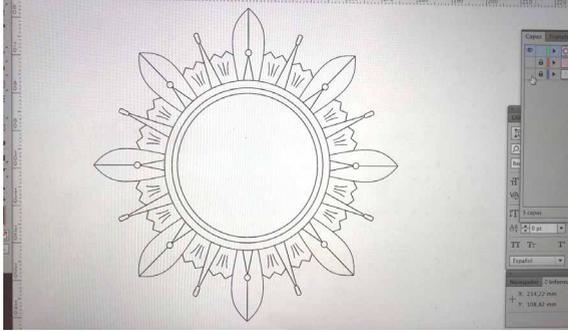


⁵⁸ Arts. 4.1 y 65.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (LO 1/2018).

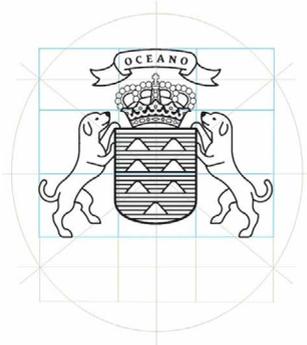
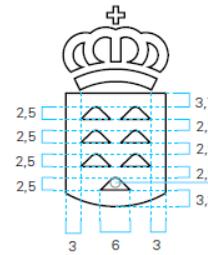
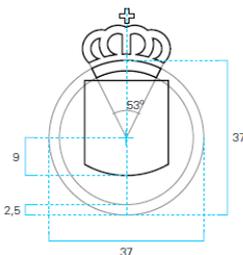
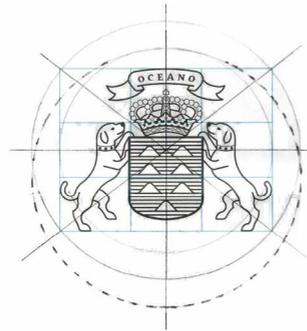
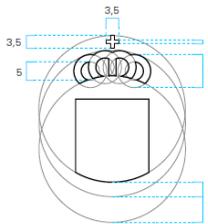
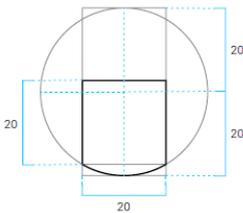
⁵⁹ *Lanceolado, a* adj. BOTÁNICA Se refiere a la hoja, pétalo u órgano laminar que tienen forma de punta de lanza.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

Es preciso destacar que en las tareas de digitalización gráfica del diseño del distintivo presentado colaboró de manera inestimable Domingo Ferrera Barreto (Técnico Superior en Artes Plásticas y Diseño Gráfico).



En el centro de la placa se sitúa el símbolo del Gobierno de Canarias, rodeado por una bordura en azul. Sobre la parte inferior de la estrella destaca una filacteria que enmarca la inscripción según las opciones ya indicadas (*Letrada / Letrado o Servicio Jurídico*).





En congruencia con las distintas cuestiones analizadas en el apartado anterior y sus conclusiones, se propuso como distintivo el indicado a continuación como OPCIÓN 1.

No obstante, de manera subsidiaria se propusieron otras alternativas al diseño, considerando las distintas posibilidades argumentadas (OPCIÓN 1 A, OPCIÓN 2, OPCIÓN 2 A)

PROPUESTA DE DISTINTIVO (OPCIÓN 1)

Escudo constituido por la Marca del Gobierno de Canarias y con distinción de *Letradas* y *Letrados*.

Otras opciones:

OPCIÓN 1A

Esta fue la opción elegida por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos en el informe para su aprobación y el logotipo finalmente aprobado.

Escudo constituido por la Marca del Gobierno de Canarias y referencia genérica al *Servicio Jurídico* (en caso de preferirse un único distintivo, con referencia genérica al Servicio Jurídico, sin distinguir entre *Letradas* y *Letrados*).

En relación con la inscripción contenida en la filacteria se advirtió que disminuía el tamaño tipográfico de la inscripción, lo que podía suponer una mayor dificultad para su lectura e identificación.

Descripción:

Estrella rafagada. Representación de la flor del *Aeonium canariense*: simbolizando las ocho islas, en oro, ocho pétalos lanceolados rodeados por el cáliz e intercalados por ocho estambres con sus anteras apuntadas. Sobre los pétalos ocho estambres con sus anteras circulares. En el centro, sobre fondo de plata, símbolo del Gobierno de Canarias, en su color, según descripción del Manual de Identidad Corporativa, con bordura de azul. En la parte inferior de la estrella, filacteria de plata con la inscripción «SERVICIO JURÍDICO», de sable.



Si se entendiera que el emblema al que se refiere el art. 16 del Reglamento del Servicio Jurídico se corresponde con el escudo de la Comunidad Autónoma, se proponía:

OPCIÓN 2

Escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias y con distinción de *Letradas* y *Letrados*.

OPCIÓN 2A

Escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias y referencia genérica al *Servicio Jurídico* (en caso de preferirse un único distintivo, con referencia genérica al Servicio Jurídico, sin distinguir entre *Letradas* y *Letrados*).

Del mismo modo que se advirtió en la Opción 1A, se tuvo en cuenta que disminuía el tamaño tipográfico de la inscripción contenida en la filacteria, lo que podía suponer una mayor dificultad para su lectura e identificación.

PROPUESTAS



Opción 1



OPCIÓN 1 A



Opción 2



Opción 2 A

6. DISEÑO

Autorización previa

Con carácter previo al desarrollo de este apartado fue preciso señalar que el diseño del distintivo objeto del informe requería autorización del Departamento competente en materia de identidad corporativa gráfica con carácter previo a su aprobación y establecimiento, a la vista de lo establecido en el Decreto 184/2004, por el que se aprueba la identidad corporativa del Gobierno de Canarias y se establecen las normas para su tratamiento y utilización.

En efecto, el Manual de Identidad Corporativa Gráfica exige que las piezas no definidas en el mismo habrán de realizarse respetando los criterios generales y el estilo en él establecidos.

Por disposición del propio Decreto 184/2004, las Secretarías Generales Técnicas deben velar por la correcta aplicación de los símbolos de identidad corpo-

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

rativa gráfica del Gobierno de Canarias, con el apoyo de los responsables de la comunicación de las diferentes Consejerías y de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, bajo la coordinación de la Inspección General de Servicios (art. 3.1).

De igual modo, este Decreto dispone que cualquier utilización de los símbolos y elementos de identificación que no esté contemplada en el mismo, el Manual de Identidad u órdenes de desarrollo, requiere autorización previa del Departamento con competencias en materia de identidad corporativa gráfica, al igual que en el caso de adaptaciones o desarrollos de aplicaciones específicas (art. 4).

Con fecha 27 de diciembre de 2022, la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos presenta informe ante la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios en el que solicitaba la autorización para la aprobación del logotipo, como submarca dependiente del Gobierno de Canarias.

Al considerarlo justificado y adecuado, por resolución núm. 757/2023, de 31 de enero de 2023, de la directora general de Modernización y Calidad de los Servicios, se autoriza el uso del logotipo señalado en el Anexo de dicha resolución, para su utilización en la toga y en la tarjeta identificativa:

ANEXO

LOGOTIPO AUTORIZADO	USOS PERMITIDOS
	Toga y tarjeta identificativa

Descripción y medidas

Se describen a continuación las características descriptivas del distintivo, tales como versiones y colores, medidas, tipografía, confección y colocación.

El distintivo sería en su color, según se describe en el apartado 5 anterior, teniendo en cuenta que su fin principal es la colocación sobre la toga, según costumbre.

No obstante, se contemplaron las versiones en escala de grises y a una tinta, para otros posibles usos como símbolo identificativo del Cuerpo en la tarjeta identificativa o en diferentes soportes.

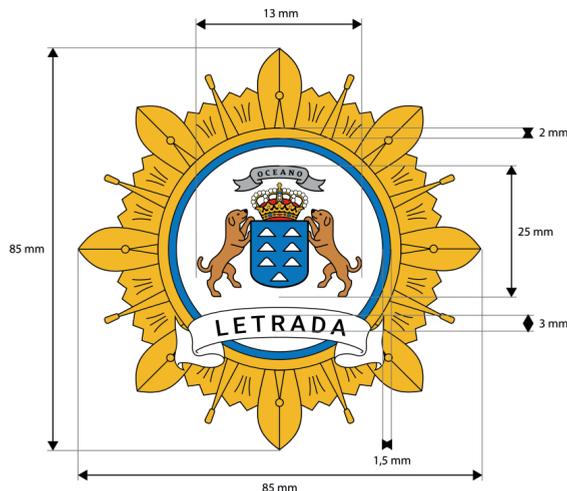
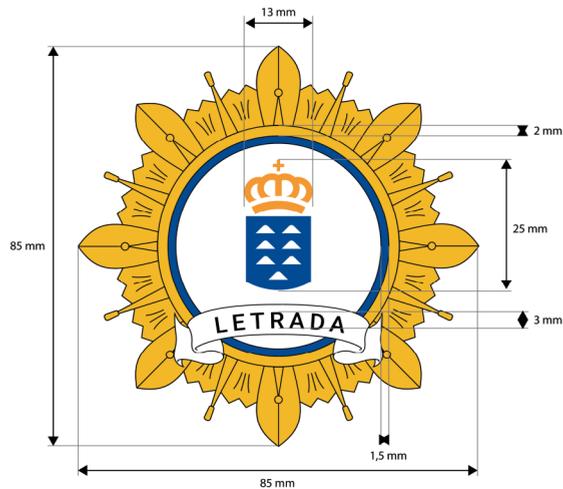
Los colores corporativos del distintivo habrían de ser interpretados en los correspondientes hilos de color para el bordado de la placa.

Los elementos compositivos se situaron respetando la retícula básica de composición y proporciones contenidas en el Manual, lo que permite su distinción y visibilidad y asegura uniformidad, armonía y coherencia a la propuesta.

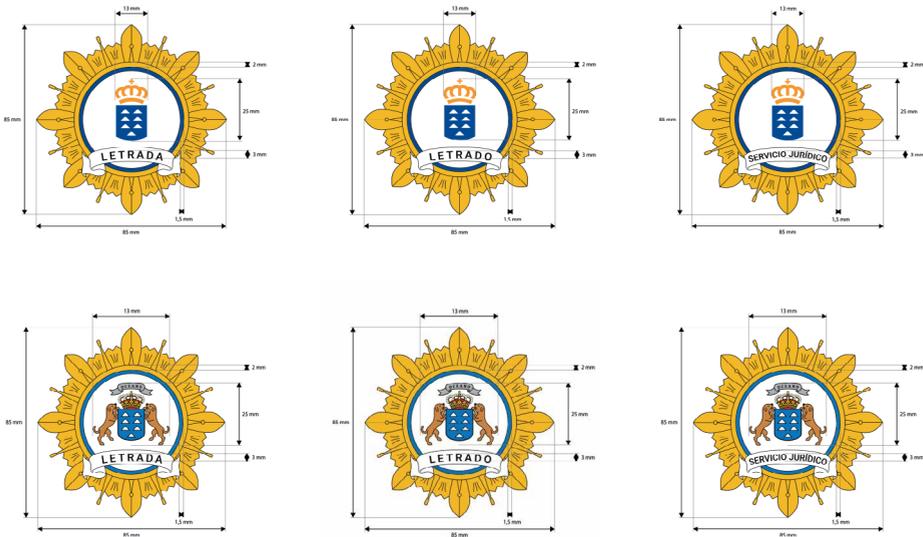
De igual modo, se tuvo en cuenta que la reducción mínima del escudo no excediera de la establecida (10 mm).

Dentro de la homogeneidad pretendida, se cuidó que las dimensiones de la placa se adecuaran a las de las otras existentes, las cuales habitualmente tienen 85 mm de diámetro.

Se detalla la acotación de los elementos del distintivo, según imagen:



El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...



Para la pieza tipográfica (*Letrada*, *Letrado* o *Servicio Jurídico*) se escogió la tipografía corporativa contenida en el Manual como tipografía complementaria (UNIVERS 65 BOLD)

Recordamos la advertencia hecha en las Opciones 1A y 2A de la propuesta de diseño sobre la disminución del tamaño tipográfico de la pieza si se optaba por *Servicio Jurídico* (como finalmente se hizo).

A B C D E F G H I J K L M N N O P Q R S T U V W X Y Z
a b c d e f g h i j k l m n o p q r s t u v w x y z
1 2 3 4 5 6 7 8 9 0 ¿ ¡ (. , ; :) ? !

Univers 65 Bold

LETRADA

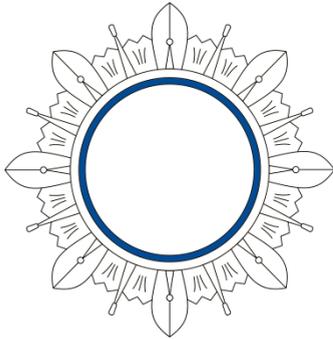
LETRADO

SERVICIO JURÍDICO



La bordura del escudo, de color azul, tiene la misma referencia del color corporativo contenido en el Manual, con lo que se tuvo en cuenta que variaba en función del distintivo por el que finalmente se optara (Símbolo del Gobierno de Canarias: Pantone 287; Escudo de la Comunidad Autónoma: Pantone 3005).

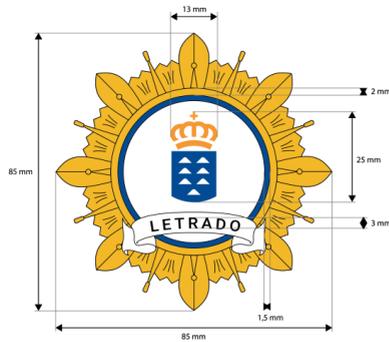
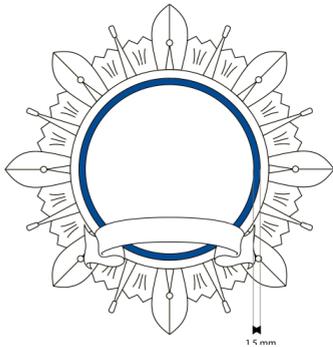
Esta bordura tendría un grosor de 1,5 mm.



Símbolo del Gobierno (Pantone 287)



Escudo (Pantone 3005)



El distintivo fue concebido básicamente para su utilización como placa sobre la toga en el desarrollo cotidiano de las actuaciones jurisdiccionales de los letrados y las letradas del Servicio Jurídico que se celebren en los estrados de cada Juzgado o Tribunal, atendiendo a criterios de funcionalidad y comodidad en su uso.

Por ello se descartó inicialmente la posibilidad de regular su versión en placa metálica, más adecuada para la asistencia a actos jurisdiccionales solemnes, poco frecuentes entre los miembros de este Cuerpo.

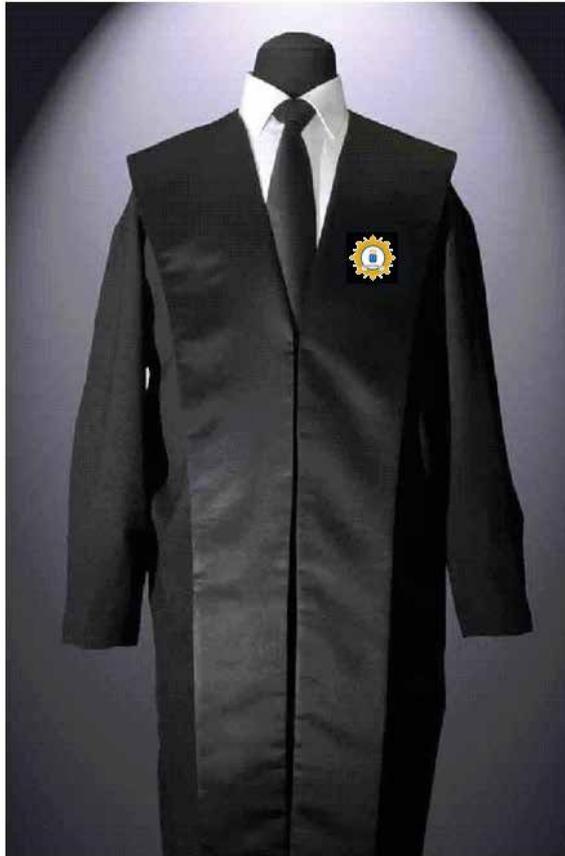
Así, se confeccionaría bordado sobre círculo de fieltro negro de 90 mm de diámetro para su posterior adhesión a la toga.



El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...



En cuanto a su colocación sobre la toga, el distintivo se sitúa en el lado izquierdo, a la altura del pecho, según establece para los miembros de la Carrera Judicial el art. 34.1 del Reglamento 2/2005, de Honores, Tratamientos y Protocolo en los actos judiciales solemnes, quedando reservado el lado derecho para la colocación de condecoraciones en los actos protocolarios (art. 34.6 del mencionado Reglamento).



Se recomendaba que esta confección se realizara por alguna de las empresas especializadas existentes, dada la particularidad del trabajo y con el objetivo de que el resultado fuera lo más digno y satisfactorio posible, siendo quien suscribe quien realizó las gestiones precisas para dicha confección (contacto, pruebas de bordado y elaboración).⁶⁰

7. TARJETA IDENTIFICATIVA

Aunque las normas de aprobación del escudo se refieren también al *uso* del distintivo en la tarjeta identificativa del Cuerpo de Letrados y Letradas, hasta la fecha no ha sido aprobada dicha tarjeta.

No obstante, consideramos conveniente la exposición de lo que al respecto contenía el proyecto de diseño.

7.1. Justificación

En el ejercicio de sus funciones las Letradas y Letrados deben acreditar su condición ante los Tribunales y en diversidad de situaciones de manera adecuada y fehaciente. Para ello resulta necesario que dispongan de una tarjeta de identidad, que permita de forma sencilla su correcta identificación en las actuaciones procesales y en su personación ante distintos órganos y oficinas.

Fueron las propias personas componentes del Cuerpo de Letrados destinatarias del presente proyecto quienes, detectada la necesidad y su utilidad, demandaron la aprobación de un documento de identificación profesional acreditativo de su pertenencia al Cuerpo y de la representación que tienen encomendada por razón de su nombramiento.

⁶⁰ Se describen las determinaciones y características que se exigieron para la fabricación:
Escudo formado por una base de tela que sirva de soporte a los diferentes motivos bordados, con el diseño del logotipo autorizado.
Interpretación de los colores corporativos del distintivo en los correspondientes hilos de color para el bordado de la placa.
Bordado del escudo a mano con hilo metálico dorado, con las siguientes dimensiones: 85 mm de ancho y 85 mm de alto.
Relleno de 10-12 mm de grosor.
Confección bordada sobre base de círculo de fieltro negro de 90 mm de diámetro para su posterior adhesión a la toga.
De entre los medios habituales de adhesión de los distintivos a la toga que permita su sujeción (cierre tradicional de gancho y bucle en tejido —*velcro*—, corchetes o sistema de cierre mecánico) se optó por la colocación de cierre de seguridad en la parte posterior, asegurando una correcta colocación sin deterioro del tejido de la toga.

7.2. Antecedentes

7.2.1. *Cuerpo de Letrados y Letradas de la Administración de la Seguridad Social*

Como documento acreditativo su condición, las personas integrantes del Cuerpo Superior de Letrados y Letradas de la Administración de la Seguridad Social cuentan con tarjeta de identificación profesional⁶¹.



7.2.2. *Cuerpo de Letrados y Letradas de otras Administraciones autonómicas*

Las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja y Asturias cuentan con tarjetas de identificación ya aprobadas por la norma correspondiente y según diseño descrito en las mismas.

A diferencia de Castilla-La Mancha, es de señalar que las otras comunidades autónomas indicadas (Región de Murcia, La Rioja y el Principado de Asturias) no cuentan con habilitación normativa para el establecimiento del distintivo o placa de sus letrados y letradas, pero en cambio sí tienen regulada su tarjeta de identidad.

Castilla-La Mancha

El carnet profesional del Cuerpo de Letrados de Castilla-La Mancha fue aprobado por el ya mencionado Decreto 28/2015, de 21 de mayo, por el que se dota al Cuerpo de Letrados de Castilla-La Mancha de placa y medalla y se regula su uso⁶².

⁶¹ Aprobada por Resolución de 20 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se autoriza el nuevo documento de identificación profesional para los Letrados de la Administración de la Seguridad Social (BOE núm. 30, de 4/02/2010), según modelo contenido en el Anexo de dicha Resolución. Sustituye al aprobado mediante la Resolución de 28 de julio de 2004 (BOE núm. 204, de 24/08/2004).

⁶² Artículo 2.—**Carnet profesional del Cuerpo de Letrados.** *Los funcionarios del Cuerpo de Letrados dispondrán de un carnet que acredite su condición y que les sirva para identificarse ante*

Murcia

La Región de Murcia aprueba el modelo de tarjeta de identidad de los Letrados de la dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma por Orden de la Consejería de Presidencia de 14 de marzo de 2006⁶³, con el propósito de establecer y facilitar la documentación suficiente que permita a los Letrados de la Comunidad Autónoma la acreditación de su personalidad y de su representación, para la realización de sus funciones.

En el Anexo de la mencionada Orden figura el modelo de tarjeta de identificación aprobado:

ANVERSO

	<p style="text-align: center;">REGION DE MURCIA CONSEJERIA DE PRESIDENCIA DIRECCION DE LOS SERVICIOS JURIDICOS</p>
	<p>LETRADO</p> <p>D./Dña.</p> <p>D.N.I.</p> <p>Murcia, a.....de.....de 200</p> <p style="text-align: center;">EL DIRECTOR</p>

Dimensiones: 85mm de ancho por 55mm de alto.

REVERSO

La representación y defensa en juicio del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública de la Región de Murcia y de sus Organismos Autónomos ante toda clase de Juzgados y Tribunales corresponde a los Letrados de la Comunidad Autónoma adscritos a la Dirección de los Servicios Jurídicos (art. 1 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

La representación y defensa de las Comunidades Autónomas corresponderán a los Letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones Públicas... (art. 551.3, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

La Rioja

El art. 32.2 del Decreto 21/2006⁶⁴, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la comunidad autónoma de La Rioja faculta al Consejero competente para que apruebe mediante Orden el documento de identificación profesional de los Letrados adscritos a dicha Dirección General.

En uso de dicha atribución y sustituyendo al modelo anterior⁶⁵, la Orden 36/2008⁶⁶, de 17 de abril, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, aprueba el modelo de esta tarjeta, según describe en su Anexo:

las distintas Administraciones. El carnet se expedirá por la Administración correspondiente y contendrá al menos el nombre del funcionario, su condición de Letrado o Director y los símbolos distintivos de la Comunidad Autónoma.

⁶³ BORM núm. 76, de 1/04/2006.

⁶⁴ BOR núm. 49, de 11/04/2006.

⁶⁵ *Queda derogada la Orden 8/2004 de 4 de febrero, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se aprueba el modelo de tarjeta de identificación profesional de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Servicios Jurídicos. (Disposición derogatoria única de la Orden 36/2008).*

⁶⁶ BOR núm. 59, de 3/05/2008.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

Anverso:

 Gobierno de La Rioja	Administraciones Públicas y Política Local
	Servicios Jurídicos
	LETRADO
	Nombre Apellidos D.N.I.
	Firma de Letrado
Logroño, 01/09/2005	

Reverso:

La representación y defensa en juicio del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sus autoridades y personal, por actos realizados en ejercicio de sus funciones públicas, y de los Organismos Públicos y, en su caso, de los demás entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja corresponde a los Letrados adscritos a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, (artículo 69 de la Ley 4/2005 de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con el artículo 551.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).	
EL CONSEJERO	EL DIRECTOR GENERAL

Asturias

Finalmente, la tarjeta de identidad de los Letrados y Letradas del Servicio Jurídico del Principado de Asturias se aprueba por Resolución de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de 10 de noviembre de 2009⁶⁷, en desarrollo del Decreto 20/1997, regulador del Servicio Jurídico de dicha comunidad autónoma.



Reverso

En el reverso de la tarjeta de identidad se incluirá la siguiente leyenda: La representación y defensa en juicio de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos autónomos y Entes de derecho público ante los juzgados y tribunales de cualquier orden jurisdiccional corresponde a los Letrados y Letradas del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Artículo 551.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y artículo 1 del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Dimensiones de la tarjeta: 8.57 x 5.40 x 0.14 cm.

7.3. Análisis

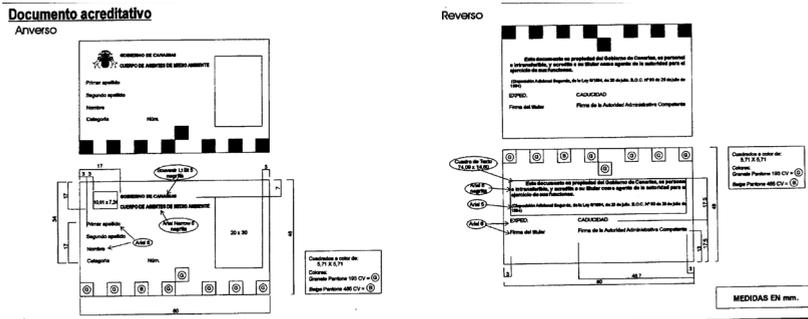
Constatada la necesidad de aprobar una tarjeta identificativa para los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, se estudiaron

⁶⁷ BOPA núm. 269, de 20/11/2009.

los antecedentes de documentos identificativos en la Comunidad Autónoma, planteándose una serie de cuestiones con carácter previo a su propuesta.

Respecto a los antecedentes hicimos referencia al documento de los miembros del Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente acreditativo de su identidad y carácter de agente de la autoridad⁶⁸, y al Documento de Acreditación Profesional de los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria, según su Manual de Identidad Corporativa, además de la tarjeta identificativa contenida en el Manual de Identidad del Gobierno de Canarias, a la que nos referiremos más adelante.

Documento de los Agentes de Medio Ambiente



Documento de la Policía Canaria



En cuanto a las cuestiones que se plantearon, en primer lugar, a la vista del art. 4 del Decreto 184/2004, por el que se aprueba la identidad corporativa del Gobierno de Canarias y se establecen las normas para su tratamiento y utiliza-

⁶⁸ Establecido en el art. 8 de la Orden de 28 de febrero de 2001, por la que se aprueba la norma reguladora del uniforme de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC núm. 35, de 19/03/2001), según descripción contenida en el Anexo IV de la misma.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

ción, había de determinarse si era precisa autorización previa *del Departamento con competencias en materia de identidad corporativa gráfica* para la aprobación del documento, como ya se planteó respecto a la aprobación del distintivo⁶⁹.

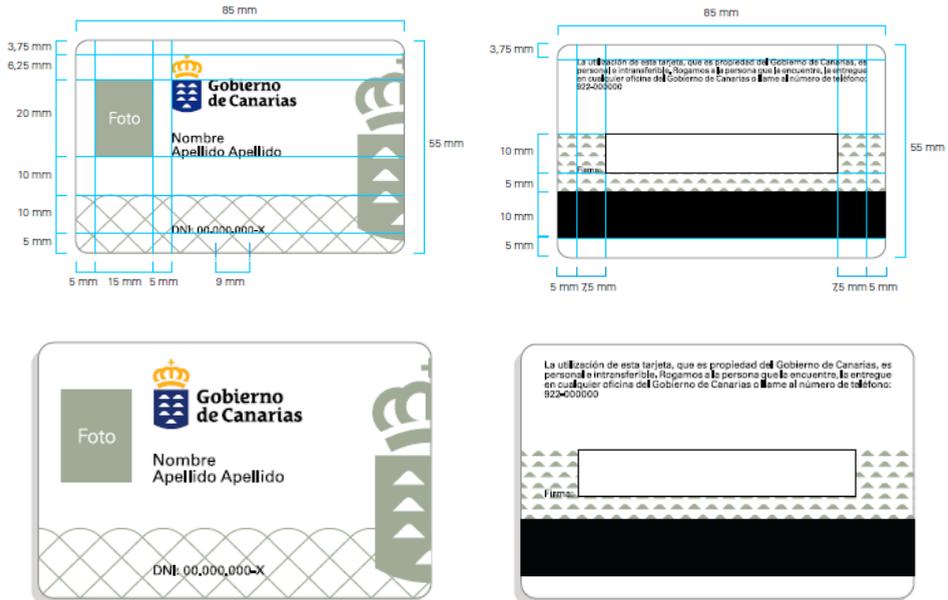
Por los argumentos expresados, entendimos que el diseño de la tarjeta de identificación del que estamos tratando requería igualmente de autorización del Departamento competente en materia de identidad corporativa gráfica con carácter previo a su aprobación y establecimiento.

En todo caso, habría de respetarse la regulación contenida en el Manual de Identidad Corporativa del Gobierno respecto a la identificación y a la propia tarjeta, descartando de este modo la posibilidad de diseñar modelos distintos.

En consecuencia, se tuvieron en cuenta y respetaron dichas prescripciones en general y, en concreto, respecto a la tipografía y a los niveles emisores que debían figurar, considerando las limitaciones de espacio, como se verá.

Según el mencionado Manual de Identidad Corporativa, la tarjeta de identificación personal es un recurso *sencillo pero a la vez necesario para validar el acceso o identificar* a su titular. De forma rectangular, puede ser de diversos materiales, como cartulina o plástico, y muestra un mensaje escrito además de algún otro medio de registro de información, como un chip o una banda magnética.

Tarjeta identificación Gobierno de Canarias



⁶⁹ Vid. *ut supra* Apartado 6 (Diseño).

Podían considerarse los niveles emisores que se indican en las opciones siguientes:

(opción 1): GOBIERNO DE CANARIAS / Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad⁷⁰ / Viceconsejería del Servicio Jurídico

(opción 2): GOBIERNO DE CANARIAS / Viceconsejería del Servicio Jurídico

(opción 3): GOBIERNO DE CANARIAS / Servicio Jurídico

(opción 4): GOBIERNO DE CANARIAS

En función de la opción de nivel emisor elegida, el cargo podía ser:

(opción A): LETRADO / A

(opción B): LETRADO / A DEL SERVICIO JURÍDICO

También se apuntaba que era preciso determinar si la tarjeta habría de firmarse y, en su caso, por quién.⁷¹ y en qué modo⁷², y si consignaría o no fecha de caducidad.

7.4. Propuestas

En consonancia con los criterios de homegeneidad y respeto a las normas contenidas en el Manual de Identidad Corporativa del Gobierno de Canarias, se partió del modelo en él establecido.

Estando en proyecto, precisamente, el diseño del distintivo del Cuerpo de Letrados y Letradas, se planteó la utilización del modelo de tarjeta indicado, pero con algunas modificaciones en las que, por un lado, se contemplara la representación del nuevo distintivo y, por otro, pudiera contener mayor información en el mensaje escrito, indicando distintos niveles emisores o incluso los cargos, según se ha analizado en el apartado anterior.

Debía tenerse en cuenta que el tamaño del distintivo quedaba condicionado al texto que finalmente se contuviera en la tarjeta en función de los niveles emisores que se determinasen.

En todo caso el mensaje debía contener al menos el recogido en el Manual.

⁷⁰ En la actualidad Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

⁷¹ Por el propio funcionario titular del documento, el titular del órgano del que dependen, o incluso por el propio Presidente del Gobierno, como se contempla en el documento de acreditación profesional de la Policía Canaria.

⁷² Analógica o digitalmente, o por otros medios electrónicos.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...



Con ello, se presentaron distintas opciones de diseño de la tarjeta identificativa:

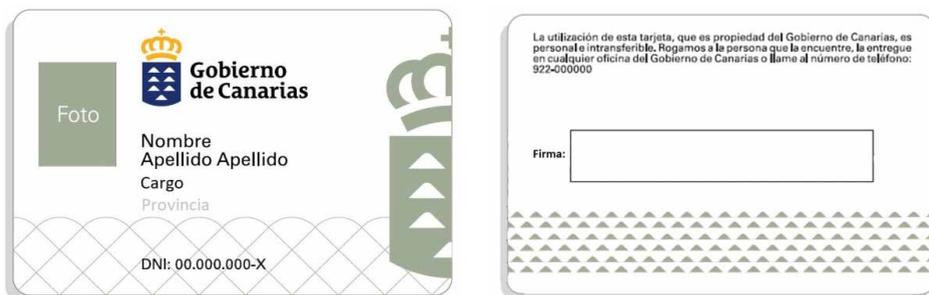
Ejemplos de TARJETA IDENTIFICATIVA según opciones de niveles emisores o cargos





Como ha quedado dicho, la orden de aprobación del escudo menciona la utilización del logotipo también en la tarjeta identificativa, aunque hasta la fecha no haya sido aprobado su diseño y a las personas integrantes del Cuerpo se les haya facilitado la tarjeta de identificación aprobada y contenida en el Manual de Identidad para la generalidad del personal dependiente del Gobierno de Canarias, con la particularidad de que en el anverso se añaden dos líneas de texto a continuación de los apellidos, para señalar la condición de «Letrado» o «Letrada» y la provincia donde desarrolla sus funciones (Santa Cruz de Tenerife o Las Palmas) y en el reverso se ha modificado el espacio reservado para la firma y suprimido la banda magnética.

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...



Actual tarjeta identificativa del Servicio Jurídico

8. LA APROBACIÓN DEL DISTINTIVO. ANÁLISIS

Como ha quedado indicado, por Orden de 27 de marzo de 2023, publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 69 del lunes 10 de abril de 2023, la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad aprobó el formato de escudo de la toga de los Letrados y Letradas de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, a propuesta de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos y previa autorización de su uso por Resolución núm. 757/2023, de 31 de enero, de la Directora General de Modernización y Calidad de los Servicios.

De este modo, la Orden determina:

- La aprobación del formato del escudo de la toga de los letrados y las letradas del Gobierno de Canarias, que *estará formado por una base de tela que servirá de soporte a los diferentes motivos bordados*, con el diseño del logotipo cuyo uso fue autorizado para la toga y tarjeta identificativa mediante la Resolución de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios:



- Que el escudo tendrá las siguientes dimensiones: 85 mm de ancho y 85 mm de alto y se colocará a la altura del pecho sobre el lado izquierdo de la toga. En la parte posterior dispondrá de corchetes, velcro o cualquier otro sistema que permita la sujeción del escudo a la toga.

- Y, finalmente, que el escudo habrá de figurar igualmente en los carnés que se expidan a los Letrados y Letradas para su identificación en los Juzgados y Tribunales a los que asistan.

A juicio de quien suscribe, la escasa regulación contenida en la Orden de aprobación del escudo olvida regular aspectos fundamentales de su diseño, limitándose a incluir una imagen del distintivo, con el riesgo que ello supone de su distorsión o errónea interpretación figurativa.

En efecto, se obvian detalles importantes ya previstos en el proyecto presentado –y analizados en el presente trabajo– que hubieran reforzado y asegurado su configuración, tales como su justificación y descripción detallada, así como la medida y acotación de sus elementos.

De igual modo, se desaprovecha la oportunidad de dar regulación conjunta a los usos permitidos del distintivo, aprobando en la misma norma la tarjeta identificativa del Cuerpo.



Distintivo del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias para su uso en la toga

9. REFERENCIA IMÁGENES Y BIBLIOGRAFÍA

- el autor.
- <https://insigniaonline.es/>
- <http://insigniassonline.blogspot.com>
- tiendadetogas.com
- <https://www.todojuridico.es>
- togas.lienza.com
- <https://www.todocoleccion.net/militaria>
- <http://www.letradosseguridadsocial.es/assets/uploads/files/2735Escudo.pdf>

El distintivo de los Letrados y las Letradas del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias...

- <http://www.presidencia.gva.es/es/web/abogacia-de-la-generalitat/emblema>
- <https://www.mhbcanarias.com>
- <https://es.dreamstime.com>
- <https://sobrecanarias.com>
- <https://es.wikipedia.org>
- <https://www.infojardin.com/>
- <https://dle.rae.es>
- <https://www.rrhhpress.com/sector-publico>
- <https://www.boe.es>
- boletines oficiales autonómicos
- <https://www.gobiernodecanarias.org>
- <http://www.poderjudicial.es>
- <http://www.graduadosocial.org>
- <https://www.abogacia.es>

Fernández Bozal, María Pilar (1993): «La toga al estrado», *Proyecto Social. Revista de relaciones laborales*, 1, 191-202.

Gómez Zamora, Leopoldo J, (2018): «El Cuerpo de Letrados del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha y la placa y la medalla», *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 13, 91-118.

Ramírez Jiménez, David (2012): «Bicentenario del Tribunal Supremo del Reino de España: Los Distintivos de la Justicia» [en línea], <<https://www.numismaticodigital.com/noticia/5743/articulos-medallistica/bicentenario-del-tribunal-supremo-del-reino-de-espana:-los-distintivos-de-la-justicia.html>>. [Consulta: 13/06/2020.]

Ramírez Jiménez, David (2019): «Los símbolos de la Justicia en España» [en línea], <<https://faleristica.wordpress.com/2019/02/12/los-simbolos-de-la-justicia-en-espana/>>. [Consulta: 13/06/2020.]

Vivar del Riego, José Antonio (2015): «Propuesta de placa de toga del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social» [en línea], <<http://www.letradoseguridadsocial.es/assets/uploads/files/2735Escudo.pdf>>. [Consulta: 13/06/2020.]

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación con las demas) como archipiélago atlántico, en materia de costas y el mar territorial

Antonio Domínguez Vila
Profesor Titular de Derecho Constitucional ULL
Secretario Superior de Admón. Local y Administrador General
de la CA de Canarias (excedente)
Abogado

Gerardo Pérez Sánchez
Doctor en Derecho Constitucional por la ULL
Profesor A. de Derecho Constitucional ULL
Abogado

RESUMEN: Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), se han producido importantes cambios en la materia de las costas y de las aguas que la rodean, tanto en lo referente a la asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma (CA), como a la propia configuración del ámbito espacial de las Islas Canarias que trasciende del territorio al aquitorio, al trazarse, en dicho Estatuto, un contorno perimetral entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, y englobar el espacio marítimo que se integra dentro de esas líneas como “aguas canarias” y como competencial ámbito marítimo de la Comunidad. Conforme al nuevo Estatuto el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción, se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. Este artículo estudia la nueva configuración del régimen de costas y del espacio marítimo.

Palabras clave: costas, aguas canarias, mar territorial, aquitorio, competencias, Canarias, Estado,

ABSTRACT: With the approval of Organic Law 1/2018, of November 5, reforming the Statute of Autonomy of the Canary Islands, important changes have occurred in terms of the coasts and the waters that surround it, both in relation to the assumption of powers by the Autonomous Community, as well as the very configuration of the spatial scope of the Canary Islands that transcends the territory to the aquitorio, when outlined, in said Statute, by drawing a perimeter contour between the most salient extreme points of the islands and islets that they comprise, and encompassing the maritime space that is integrated within of these lines as “Canary Waters” and as the maritime jurisdiction of the Community. In accordance with the new Statute, the exercise of state or regional powers over the Canary Islands waters and over the remaining maritime spaces surrounding the Canary Islands, over which the Spanish State exercises sovereignty or jurisdiction, will be carried out taking into account the material distribution of powers established constitutionally and statutorily, both for these spaces and for terrestrial ones. This article studies the new configuration of the coastal regime and maritime space.

Keywords: costas, canary waters, territorial sea, aquitorio, Canary Islands, competencies, State

SUMARIO: PREVIO: INTRODUCCIÓN. 1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL LITORAL Y COSTAS.. 2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS OSTENTA COMPETENCIAS TAMBIEN EN LAS AGUAS INTERIORES Y EL MAR TERRITORIAL SUPERIORES AL RESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COSTA. 3. SOBRE LA POSIBILIDAD DE ACOTAR EL CONCEPTO DE “INTEGRIDAD DEL DOMINIO” COMO FUNDAMENTO DE LA COMPETENCIA ESTATAL. 4. EL REAL DECRETO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS. 5. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO EN LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS. 6. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN MATERIA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO, SOBRE LAS SERVIDUMBRES, LA ZONA DE INFLUENCIA O LA ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO. 7. LA TITULARIDAD Y RECAUDACIÓN DEL CANON POR LA OCUPACIÓN O USO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE PREVIO. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene su origen en un informe encargado a uno de los autores firmantes de este artículo, por parte de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial del Gobierno de Canarias, con ocasión de la negociación con el Estado del traspaso de las competencias en materia de costas, que finalmente derivó en el Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación y gestión del litoral.

Si bien se ha pretendido configurar este traspaso de competencias a las Islas Canarias tomando como referencia otros traspasos anteriores en Comunidades Autónomas como la de Cataluña, lo cierto es que el especial contenido que tiene

el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) en esta cuestión, justifica defender que el tratamiento de ambas realidades no puede ser plenamente comparable y, por ello, que la regulación contenida en el Real Decreto 713/2022 merecía un tratamiento diferenciado en el caso de nuestro archipiélago.

1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE ORDENACION DEL LITORAL Y COSTAS

1.1. La innovación sobre las competencias en materia de ordenación de litoral, la costa y las aguas marítimas se lleva a cabo por medio del Estatuto de Autonomía de 2018 aprobado por la Ley Orgánica (LO) 1/2018 que expresa en su artículo 157

Artículo 157 Ordenación y gestión del litoral

*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, **respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva**, que incluye en todo caso:*

a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes.

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

c) La regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.

d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral canario cuando no sean de interés general.

e) La atribución de los servicios que se presten en playas y demás lugares del litoral, en coordinación con las entidades locales.

f) El informe previo de la Comunidad Autónoma sobre la ejecución de obras de interés general en el litoral canario.

Conforme a dicho texto estatutario, estamos ante una competencia exclusiva limitada por **el régimen general del dominio público**, pero ¿cuál es este, conforme el art 132 de la C.E. que expresa:

132.2 CE. *Son bienes de dominio público **estatal** los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

Y ¿cuál es el alcance de la competencia estatal?

Como expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 100/2016 de 25 Mayo de 2016, Rec. 5020/2013, FJ 5º: “...al Estado, corresponden en cuanto que titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal”; “esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014), FJ 3)».

En el mismo sentido la STC 28/2016 de 18 Feb. 2016, Rec. 4912/2013, FJ 6º expresa que:

«Aun cuando se tratase de un espacio en el que la gestión del demanio es autonómica, ello no quiere decir que dicha gestión pueda realizarse al margen de las previsiones diseñadas por su titular para garantizar su integridad. La atribución al Estado de la titularidad del dominio público marítimo terrestre entraña, entre otras consecuencias, que le corresponda determinar el régimen jurídico de dicho demanio (entre otras, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). Señalado lo anterior, es de apreciar que la norma regula un derecho privativo sobre un bien demanial, pues se trata de viviendas contiguas a los canales navegables y éstos son de dominio público (art. 4 LC), derecho que, por tanto, deriva directamente de la previsión legal, lo que es constitucionalmente posible, dado que al Estado, corresponden en cuanto que titular del demanio, las facultades normativas para establecer su régimen de ocupación, sin perjuicio de las competencias sectoriales autonómicas que se ejerzan sobre dicho demanio, que, en todo caso, conserva la calificación de dominio público estatal. Por tanto, esas facultades que al Estado corresponden en cuanto titular del dominio que le habilitan para establecer normativamente su régimen de uso, son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando éstas últimas se despliegan sobre demanio público de titularidad estatal (STC 34/2014, FJ 3), lo que ha de llevarnos a descartar la impugnación.»

Esto es, que en un espacio territorial donde la competencia preponderante de ordenación es la autonómica, el Estado, para garantizar la integridad del dominio público marítimo terrestre, —al que constitucionalmente se le ha atribuido su titularidad—, le corresponde determinar su régimen jurídico, particularmente la determinación de los bienes integrantes del dominio público y la delimitación concreta de los mismos (STC 149/1991), lo que modula y condiciona las competencias autonómicas.

En el caso concreto de la ordenación del litoral la STC 5/2015 de 22 Ene. 2015, Rec. 6964/2009 en un recurso presentado por el Presidente del Gobierno

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

de la Nación contra, precisamente la Ley canaria 7/2009, sus FJ J 4º a 6º, determina que:

1) *La ordenación del litoral, inexistente como competencia específica en el texto constitucional, se ha de considerar integrada dentro de la competencia sobre ordenación del territorio a que se refiere el art. 148.1.3 CE, a la que define más como una política que como una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud [conforme se ha explicado en la STC 149/1991, FJ 1 b)].*

2) *El ejercicio de esta competencia autonómica, habrá de tener en cuenta “la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo” [STC 149/1991, FJ 1 b)].*

3) *Son dos los títulos competenciales que juegan en este ámbito. Por un lado el enunciado en el art. 149.1.1 CE, que opera para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), así como para asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 CE, y que se verá afectado por los límites que la protección y servidumbres impuestas a los territorios colindantes al dominio público marítimo-terrestre exijan.*

4) *En relación con la protección del medio ambiente que consagra el art. 149.1.23. La competencia allí reservada al Estado es la relativa al establecimiento de la legislación básica, que puede ser complementada con normas adicionales, cuando así lo prevén los respectivos Estatutos, así como el ejercicio de las funciones de ejecución necesarias para la efectividad de esa legislación. Es, sin duda, la protección de la naturaleza la finalidad inmediata que persiguen las normas mediante las que se establecen limitaciones en el uso de los terrenos colindantes de la zona marítimo-terrestre, a fin de preservar las características propias (incluso, claro está, los valores paisajísticos) y, por tanto, es a partir de esa finalidad primaria como se han de articular, para respetar la delimitación competencial que impone el bloque de la constitucionalidad, la obligación que al legislador estatal impone el art. 132.2 de la CE y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas» [STC 149/1991 FJ 1 d)].*

5) *El ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 a). (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 12).*

En el mismo sentido la STC 6/2016 de 21 Ene. 2016, Rec. 4906/2013, en su F J 4º sintetiza la doctrina del Tribunal: *la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad'. Sin perjuicio de que, como reconocimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, la titularidad estatal del demanio pueda habilitar legítimamente para incidir sobre la competencia que para la ordenación del territorio ostentan las Comunidades Autónomas costeras [FJ 1 d)]" (STC 162/2012, de 20 de septiembre, FJ 7, y las allí citadas). Esta concurrencia explica que, en los espacios sobre los que se proyecta el art. 119.2 LC (esto es, la zona de dominio público marítimo-terrestre y la zona de servidumbre de protección), se produzca un complejo entramado de competencias estatales y autonómicas, que fue abordado con detalle por la STC 149/1991.*

Asimismo, la STC 57/2016¹ de 17 Mar. 2016, Rec. 5009/2013, en el recurso interpuesto esta vez por la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) contra la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas, en su FJ 2º determina la siguiente doctrina:

- A) Respecto a la dimensión competencial, el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan modificación de 1997) atribuyó a Canarias competencia sobre ordenación del territorio. Ninguna duda cabe sobre la pertenencia del litoral al territorio de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución, que tiene por objeto la actividad, consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial, no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.
- B) Este condicionamiento legítimo a la competencia autonómica de ordenación del territorio nace de un lado, de la titularidad estatal del demanio costero (art. 132.2 CE), que motiva que competa, en principio al Estado (salvo transferencia a las CCAA por sus Estatutos) la gestión de los bienes que lo integran, al igual que la regulación y el otorgamiento de los títulos que habilitan los usos que no son libres, sino en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público; esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para con-

¹ Un análisis de dicha STC, desde la perspectiva competencial autonómica Eguinoa, de San Román E.: *LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMOTERRESTRE TRAS LAS SSTC 31/2010 Y 18/2022* en, Revista de Administración Pública, 222, septiembre-diciembre (2023), pags. 198 y ss

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

dicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial.

- C) Por lo tanto, como se ha expuesto, en la STC 31/2010, la competencia estatal de protección del demanio, consiste en el régimen general del dominio público, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración concurre con las señaladas competencias autonómicas.
- D) Por tanto (FJ 10º), el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos. Tampoco el hecho de que sobre los bienes adscritos se hayan desarrollado las correspondientes infraestructuras, hace perder a dichos bienes su condición demanial, tal y como acabamos de advertir, y, por tanto, no exonera al Estado de su deber de velar por la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre.

Para concretar el espacio competencial que ostenta el Estado en el dominio público marítimo-terrestre, como expresa Parejo Alfonso², por más que el Tribunal Constitucional (TC) tenga dicho que la titularidad del dominio público (que deriva del art. 132 CE) no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y por tanto la naturaleza demanial no aísla los bienes con tal cualificación de su entorno, ni los sustrae a las competencias de otros entes públicos que no ostentan su titularidad (SsTC 77/1984, de 13 de julio; 227/1988 y 103/1989 y 149/1991), de la STC 149/1991, de 4 de julio se detraen dos títulos competenciales estatales derivados del 149.1.1º:

- A) Uno de ellos concretado en asegurar la igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona (art. 45 CE), en relación con el dominio público marítimo-terrestre, fundamentando así -al margen de la titularidad del demanio- la legitimidad de todas las normas destinadas a garantizar, en condiciones básicamente iguales, la utilización pública, libre y gratuita de dicho demanio para los usos comunes y a establecer, correlativamente, el régimen jurídico de los usos u ocupaciones que no lo son, así como el consistente en asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre y garantizar su accesibilidad.
- B) Y el otro derivado del artículo 140-1-23º cuya finalidad inmediata es la protección de la naturaleza y la preservación de las características propias (incluso sus valores paisajísticos) de la zona marítimo-terrestre.

² En comentario al art 157 en Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917.

En la STC 233/2015 de 5 de noviembre, se incide sobre la misma idea, al establecer las funciones del Estado en el sentido de que *«no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos»*, pero añadiendo en este caso que *el objetivo de proteger la integridad se corresponde «con la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático»*.

Anteriormente la STC 87/2012, de 18 de abril, afirmó que *«las funciones atribuidas por la Carta Europea del Litoral a las zonas costeras no solo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el demanio marítimo-terrestre, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE)»*. En un sentido análogo, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, con cita a la previa sentencia 149/1991, de 4 de julio, también establece que en lo referente al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no solo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que, además, ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias.

De nuevo siguiendo parcialmente a Parejo Alfonso³, procede en este punto fijarse en la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EA de Cataluña, para concluir que:

- A) La asunción estatutaria, como competencia exclusiva, de la ordenación del litoral se hace respetando el régimen general (estatal) del dominio público y atribuyendo una serie de competencias más concretas que se proyectan ciertamente sobre aquel dominio público estatal, pero que tienen carácter ejecutivo (aunque como se argumentará más adelante en el caso de Canarias a partir del Estatuto de 2018 son exclusivas limitadas con las funciones de desarrollo legislativo y ejecución). Tal asignación no vulnera, pues, la competencia estatal. Y ello, porque, de un lado, el respeto del régimen general del dominio público implica la plena sujeción autonómica a las correspondientes potestades estatales y de otro lado, las competencias autonómicas en que se concreta la ordenación del litoral, no excluyen la protección estatal del dominio público (determinando solo que ésta concurre con las autonómicas).
- B) Las competencias autonómicas en que se desagrega la de ordenación del litoral solo son exclusivas pues, en los términos estrictos de su asunción estatutaria y de su sujeción, en todo caso, al régimen general estatal del dominio público.

³ Op. cit. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

C) En cuanto que especialidad, por razón de las características del litoral, de la competencia más general de ordenación del territorio, la de dicho litoral debe al igual que aquélla, descansar en una visión integrada, armonizadora y compatibilizadora de los diversos intereses públicos presentes en cada caso, que impida actuaciones descoordinadas y contradictorias. Esa visión integrada aparece postulada, además de por la Directiva 2014/89/UE de ordenación del espacio marítimo, por la Carta Europea del Litoral, y la Recomendación del Consejo de Europa de 30 de enero de 2002.

En este caso, la concreción del artículo 157 del EACan establece un ámbito propio y exclusivo autonómico, el cual es propio y compatible con el que pueda tener el Estado derivado de su obligación asegurar el mantenimiento de la integridad física y jurídica del demanio marítimo-terrestre, así como de su uso público y sus valores paisajísticos, con la amplitud referida a la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático.

Por todo lo anterior, procede concluir:

Primero.—El artículo 132 de la Constitución no funciona como una cláusula que atribuya competencias al Estado como sí lo hace el artículo 149.

Segundo.—El Estado conforme al artículo 132 de la Constitución no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos, lo que incluye la conservación, la protección, la restauración y la adaptación del dominio público marítimo-terrestre a los efectos del cambio climático.

Tercero.—El litoral, como parte del territorio singularizada por su contacto con el mar, no escapa a la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución y su posterior concreción en los Estatutos de Autonomía. En concreto en el EACan de 2018 (artículos 156 y 157), la competencia de ordenación del litoral se amplía a la de Costas pasando de ejecutiva a exclusivas limitada con facultad normativa e incidiendo en el dominio público marítimo-terrestre y en el mar territorial conforme el artículo 4 del mismo texto.

Cuarta.—Las competencias de la CAC inciden sobre estos bienes. La más singular, la de ordenación del territorio, la cual no puede negarse que se extienda, al menos con ciertos efectos, también a las aguas costeras y a las descritas en el artículo 4 del Estatuto como “*aguas canarias*”.

Quinta.—Compatibilizar las competencias estatal y autonómica no puede llevar a enervar alguna de esas competencias, y precisa buscar soluciones dentro del respeto a las respectivas competencias para su armonización, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente la CAC, estableciendo dicha prioridad en función del interés general concernido.

1.2. Las competencias autonómicas en materia de Costas se extiende también a las concesiones otorgadas *ope legis* por la Disposición Transitoria Primera de la Ley de Costas

Por parte de la Abogacía del Estado en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se ha venido cuestionando la competencia de la CAC para la gestión y supervisión de las concesiones otorgadas *ope legis* a los propietarios de suelo que, a la entrada en vigor de la Ley de Costas, se convirtieron en espacios de la zona marítimo-terrestre, playa y mar territorial. Los argumentos empleados son que proviene directamente de la ley, que constituye derecho civil e hipotecario de competencia exclusiva estatal y que son anteriores a la transferencia de competencias.

Esta interpretación no se compadece con la innovación que ha producido el EACan de 2018, en la distribución competencial, como ya se ha desarrollado. El artículo 157.b) expresa:

Artículo 157 Ordenación y gestión del litoral

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:

b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

No efectúa ninguna distinción en el tiempo, o por el origen, entre las nuevas concesiones o las vigentes a su entrada en vigor. Por su parte la Ley de Costas en la antedicha DT Primera, en cada uno de sus apartados establece supuestos de hecho de propiedades anteriores a la entrada en vigor de la Ley diferentes, pero los remite todos a la obtención de una concesión conforme el régimen jurídico general que para todas las concesiones establece el cuerpo normativo de la Ley, no discrimina ni excepciona estas de las demás. El RD 713/2022 de traspaso de funciones y servicios a la CAC, relaciona que se traspasan a la CAC [B].3 a 6]:

3. La gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones. Dichas concesiones son las siguientes:

a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año.

4. La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales.

5. La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

6. La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función.

Como puede colegirse de su lectura, incluye todas las funciones durante la totalidad de la vigencia de todas las concesiones. Si se quisiera apoyar para argumentar una limitación en el último inciso del apartado 3 cuando expresa que “[d]ichas concesiones son las siguientes”, ha de contestarse que el Estatuto no distingue entre las anteriores a su entrada en vigor o las posteriores, la Ley de Costas no distingue, en cuanto a su naturaleza jurídica, entre las concesiones *ex lege*, a solicitar por los titulares con derechos a la entrada en vigor de la misma, de las concesiones posteriores del artículo 64, por lo tanto, el RD de traspaso de competencias se extralimitaría restringiendo por medio de norma reglamentaria la aplicación de un precepto estatutario aprobado por Ley Orgánica.

En este sentido se pronuncia también Menéndez Rexach⁴ en Dictamen (págs. 14-16), apoyándose en la STC 18/2022: “*Pero no hay duda de que el Estatuto le ha transferido la competencia general para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre. Esta es una competencia ejecutiva, que venía ejerciendo la AGE, en virtud del artículo 110.b) de la LC, pero que ha pasado a la Comunidad Autónoma en virtud del Estatuto de 2018*”. Estamos de acuerdo con este autor con la salvedad que nosotros entendemos que las competencias transferidas son de desarrollo legislativo y ejecución, no meramente ejecutivas, que incluyen la facultad de ejercicio de la función normativa legal de desarrollo de la ley básica de Costas. Concluye este autor (pág. 22) en que: *No hay base ni en el Estatuto de Canarias ni en el Real Decreto de traspaso de funciones y servicios en materia de ordenación del litoral para entender que la AGE retiene la competencia sobre el otorgamiento de las concesiones de la Transitoria Primera. El Estatuto nada dice al respecto y en el RD de traspaso no figura. Si la AGE considera que le corresponde la competencia para otorgar esas concesiones,*

⁴ Dictamen sobre *SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL TRASPASO DE FUNCIONES Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL* emitido por el catedrático de Derecho Administrativo Ángel Menéndez Rexach, a instancias del Gobierno de Canarias (diciembre 2022).

debería haber introducido esa salvedad en el propio RD de traspaso, como exige el artículo 18.1 de la Ley del Proceso Autonómico (“Los Reales Decretos de transferencias en materia de competencias compartidas establecerán de forma expresa las funciones que quedan reservadas a la titularidad del Estado, así como las fórmulas de relación y coordinación entre ambas instancias”).

En consecuencia, estamos de acuerdo con este autor, pues, ni el Estatuto expresa ninguna salvedad al respecto, ni el RD de traspaso de competencias es norma, con categoría normativa bastante, para discriminar que no se transfieren las concesiones otorgadas al amparo de las Disposiciones Transitorias de la Ley de Costas. Concesiones que, por otro lado, se someten al mismo régimen jurídico que las posteriores ordinarias, al amparo del artículo 64 de la misma Ley de Costas, pues nada de su singularidad advierte la Disposición Transitoria

Sin embargo, vamos más allá que Menéndez Rexach (que admite que el RD de traspaso podría haber reservado al Estado las concesiones de la DT 1^a), entendemos que ni siquiera podría haberse reservado el Estado el control y gestión de estas, en el RD de traspaso de competencias, pues lo que la Ley del Proceso Autonómico permite a dichos RD es delimitar las funciones reservadas al Estado y si el Estatuto transfiere las concesiones, las transfiere todas, lo único que puede hacer el RD de traspasos es mantener que conforme a la Ley de Costas y el rol constitucional del Estado como defensor de la integridad del dominio público, la necesidad de un informe preceptivo que no vinculante.

2. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS OSTENTA COMPETENCIAS TAMBIEN EN LAS AGUAS INTERIORES Y EL MAR TERRITORIAL SUPERIORES AL RESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON COSTA

Nuestra Constitución establece en su artículo 147.2.b) como uno de los contenidos obligatorios o necesarios de los Estatutos de Autonomía, la delimitación del territorio de las Comunidades Autónomas (CCAA) que se constituyan. En cumplimiento de ese mandato, el artículo 4 del EACan de 2018 procede a la delimitación del territorio de la CAC:

Artículo 4 *Ámbito espacial*

1. El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.

2. Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El Estatuto introduce grandes variaciones con relación al anterior artículo 2 del Estatuto inicial de 1982 (que no mantuvo su redacción con la reforma de 1996, pues el término «territorios insulares» desapareció del Estatuto siendo sustituido por el término «archipiélago canario»). La más importante es la incorporación del mar como parte integrante de la delimitación espacial del Archipiélago, algo que no sucede en ningún otro Estatuto de Autonomía español. Ni siquiera en el del otro archipiélago. Así, según la redacción dada con la reforma de la LO 1/2007, de 28 de febrero, el Estatuto de las Islas Baleares establece en su artículo 2 que *“El territorio de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears es el formado por el de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza, Formentera y Cabrera y por el de las otras islas menores adyacentes”*.

La previsión estatutaria establecida para Canarias es un intento de reforzar el carácter archipelágico de la CA, de entenderla como un conjunto de islas unidas, no separadas, por el mar⁵. La redacción incluida en el EACan cuenta con un precedente legislativo estatal, la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias (BOE nº 318 de 31 de diciembre de 2010) que ya establecía que las aguas interinsulares que hay entre las islas e islotes de Canarias (delimitadas por un perímetro de líneas rectas que unen los puntos más salientes de las diferentes islas, según se especifica de forma descriptiva en el Anexo 1 de la Ley y de forma gráfica en el Anexo 2) se denominarán *“aguas canarias”* y *constituyen el ámbito espacial marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias* (apartado 1 de su artículo único). Es por ello que con la reforma estatutaria del año 2018 se ha querido elevar al rango del Estatuto lo que previamente ya se disponía legislativamente.

Es relevante el cambio de norma. El EACan cumple una función constitucional y tiene una relevancia dentro de nuestro sistema que no puede predicarse de la ley. El Estatuto forma parte del denominado *“bloque de la constitucionalidad”*, así como que cumple una función constitucional de configuración y complemento del propio modelo territorial constitucional y cuenta con una especial *“fuerza formal pasiva”* que blindo su contenido frente a cambios legislativos posteriores. Todo ello, unido al mandato constitucional dirigido al Estatuto para que defina el espacio territorial autónomo, sirve para valorar la importancia de la inclusión en el Estatuto de Autonomía de una definición del espacio territorial autónomo que hasta entonces se encontraba en la previsión de una mera ley ordinaria.

⁵ Sobre el concepto de archipiélago atlántico, véase. Ruano León J, M. *Archipiélago Atlántico, la singularidad de Canarias en el sistema autonómico español dentro del marco de la integración europea*. Editorial Aranzadi, 2023

No obstante, es importante apuntar que la regulación y delimitación de los espacios marítimos también se encuentra en normas de derecho internacional⁶. Se debe mencionar al Convenio sobre el Derecho del Mar de Montego Bay de 1982, el cual entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, un año después de recibir su 60ª ratificación. En concreto España lo firmó el 5 de diciembre de 1984, ratificándolo mediante instrumento el 20 de diciembre de 1996, depositado ante Naciones Unidas el 15 de enero de 1997. Se publicó en los BOE nº 38 y 39 de 13 y 14 de febrero de 1997 y entró en vigor para nuestro país este último día.

Dicho tratado distingue los siguientes conceptos:

- a) aguas interiores,⁷
- b) mar territorial,⁸
- c) zona contigua, artículo 33.1)
- d) zona económica exclusiva, (artículo 55)
- e) y plataforma continental, (artículo 76.1)

Para los archipiélagos, el Tratado contiene algunas especificidades, siendo una de las más destacadas la categoría específica de “*aguas archipelágicas*”, contenida entre los artículos 46 a 54, aunque existe una doctrina ampliamente aceptada de que sólo lo permite para aquellos archipiélagos que son en sí mismo un Estado, no para los archipiélagos que no lo son y que se configura como una región o zona territorial que forma parte de un Estado que tiene territorio en un continente.

⁶ Sobre la evolución histórica del mar como ámbito espacial de soberanía de los Estados, hasta llegar a la Convención, véase Alzaga Villaamil O., “*Aproximación al mar como elemento del territorio de los Estados*”. Teoría y Realidad Constitucional, n°1 1998, págs. 183 a 193.

⁷ El Convenio las define (artículo 8) como las situadas al interior de la línea de base del mar territorial, salvo en los Estados archipelágicos en lo que rigen las reglas de los artículos 46 a 54. En concreto el 47:

Artículo 47. Líneas de base archipelágicas.

1. Los Estados archipelágicos podrán trazar líneas de base archipelágicas rectas que unan los puntos extremos de las islas y los arrecifes emergentes más alejados del archipiélago, a condición de que dentro de tales líneas de base queden comprendidas las principales islas y un área en la que la relación entre la superficie marítima y la superficie terrestre, incluidos los atolones, sea entre 1 a 1 y 9 a 1.

2. La longitud de tales líneas de base no excederá de 100 millas marinas; no obstante, hasta un 3% del número total de líneas de base que encierren un archipiélago podrá exceder de esa longitud, hasta un máximo de 125 millas marinas.

3. El trazado de tales líneas de base no se desviará apreciablemente de la configuración general del archipiélago.

⁸ Conforme constituye el artículo 3 es el mar territorial:

Artículo 3. Anchura del mar territorial.

Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, si bien prevé la delimitación de los distintos espacios marítimos de acuerdo con el método de las líneas de bases rectas para los Estados archipelágicos, no excluye expresamente esa fórmula para los archipiélagos que no son un Estado, por lo que estamos ante una situación que, aunque discutida, parece tolerada hasta la fecha. En Dinamarca las Islas Feroe, o en Portugal tanto Madeira como Las Azores, han optado por esta forma de configuración de su territorio.

Conforme a la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo⁹ exige que en la ordenación del espacio marítimo se tengan en cuenta las interacciones entre tierra y mar (artículo 7) y los niveles de gobernanza de los Estados miembros, ya que entre los objetivos de dicha ordenación se encuentran sectores de competencia autonómica como la pesca, la acuicultura, la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático, la promoción del turismo sostenible, el patrimonio cultural submarino, debiendo conseguir una gestión integrada de las costas.

La definición de aguas marinas se encuentra en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) en su artículo 3:

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) «aguas marinas»:

a) las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro tiene y/o ejerce derechos jurisdiccionales, de conformidad con la CNUDM¹⁰, excepto las aguas adyacentes a los países y territorios mencionados en el anexo II del Tratado y los departamentos y colectividades franceses de ultramar, y

b) las aguas costeras con arreglo a la definición de la Directiva 2000/60/CE¹¹, su lecho marino y su subsuelo, en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino no hayan sido todavía abordados directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria;

⁹ El Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo es trasposición de ella.

¹⁰ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)

¹¹ Artículo 2.7) «aguas costeras»: las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición;

En el caso de las Islas Canarias, entre alguna de las islas hay aguas internacionales, por lo que pudiera existir una contradicción entre su configuración como ámbito espacial propio de la Comunidad Autónoma y la normativa internacional. Conscientes de ello, tanto el legislador cuando aprobó la ley del año 2010 como cuando reformó el Estatuto, incluyeron una previsión a la aplicación y a la plena vigencia de la normativa internacional, generando con ello una especie de “doble situación” en función de si nos encontramos ante un escenario netamente interno, en donde esas aguas son *aquitorio*¹²¹³ de la CAC y esta ejerce competencias como hemos visto exclusivas limitadas o si nos encontramos ante un escenario internacional, -en donde tiene clara primacía y el Estado tendrá en cuenta sus singularidades en el ejercicio de las suyas sobre el dominio público marítimo-terrestre y el mar territorial-, la aplicación los Convenios Internacionales, que habrán de respetarse en donde las aguas pudieran ser en alguna medida internacionales, aunque en todo caso España podría hacer valer su soberanía sobre dichas aguas apelando a la consideración de Canarias como parte del estado Español con alto nivel de autogobierno. Así el artículo 4 del Estatuto establece:

Artículo 4 Ámbito espacial

1. *El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste.*

2. *Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

3. *El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará*

¹² El término es empleado por Parejo Navajas T. “*La proyección de la ordenación física de los usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación de aquitorio*”. Iustel 2011. Lo hacemos nuestro para señalar que las competencias de la CA de Canarias en el Estatuto de 2018 no solo abarcan el territorio del archipiélago sino el espacio marítimo que comprende las aguas interiores y el mar territorial que señala dicho Estatuto como *aguas canarias*.

¹³ Parejo Navajas T. en op. cit, págs. 54 y 55, entiende que el *aquitorio* solo puede estar compuesto por las aguas sobre las que el estado ejerce soberanía, que no equivale a soberanía territorial e incluye las aguas interiores, el mar territorial e incluso, con limitaciones, la zona económica exclusiva.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres.

4. El Estado en el ejercicio de sus competencias tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en dichas aguas.

5. El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente.

Se trata de una situación singular, novedosa y que genera muchas dudas jurídicas ante futuros ejercicios competenciales y sobre la cual no existe a día de hoy una jurisprudencia aplicable que la analice.

Siguiendo a Parejo Navajas¹⁴, aun con las limitaciones del Convenio a los archipiélagos que son Estados soberanos independientes, la soberanía aquitorial, de las aguas delimitadas dentro de las líneas de base recta que define nuestro Estatuto, limitada respecto a la territorial, deben ser consideradas prolongación del territorio del Estado, sobre las cuales se proyecta el sistema de distribución competencial constitucional y su bloque de la constitucionalidad.

Otro concepto a tener en cuenta y que pudiera ser relevante para la interpretación de las competencias sobre las *aguas canarias* es el de “Zona Marítima Especialmente Sensible”, espacio previsto en el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, lo que permite que estas zonas tengan una protección que autorice limitaciones al tráfico de buques con mercancías peligrosas y desviarlos por determinadas rutas. Canarias tiene un reconocimiento expreso como “Zona Marítima Especialmente Sensible” en vigencia desde el año 2006, lo que ha permitido restringir el tráfico de buques con determinadas mercancías peligrosas o contaminantes, aunque pese a todo continúa existiendo un tránsito interinsular, aunque no es descartable que pudiera implicar en algún momento la erradicación de ese paso por las aguas entre las islas, reforzando con ello la idea de las “*aguas canarias*”¹⁵.

La nueva delimitación del ámbito espacial de la CAC tiene su influencia sobre el ejercicio y sobre la distribución competencial con el Estado. Antes del Estatuto de 2018 existía una jurisprudencia del TC reiterada, que negaba que el mar territorial fuese considerado ámbito espacial o *aquitorio* de una CA y que tuviese por tanto competencia alguna sobre el mismo, si bien dicha conclusión se asentaba precisamente en la total ausencia normativa y estatutaria que recogiese el mar territorial como parte del ámbito de una CA¹⁶. Al cambiar el Estatuto de 2018 la definición del ámbito espacial de las Islas Canarias, necesariamente toda

¹⁴ Op. cit , págs. 66 y ss.

¹⁵ Véase Ruano León J. M. *Archipiélago Atlántico, la singularidad de Canarias en el sistema autonómico español dentro del marco de la integración europea*. Pág. 184 y s. Editorial Aranzadi, 2023

¹⁶ Véase Eguinoa de San Román E., op. cit. RAP 222, pág. 187 y ss

esa jurisprudencia debe reinterpretarse o adaptarse a la nueva regulación del “*bloque de la constitucionalidad*” en el que el Estatuto se inserta.

Los apartados tercero y cuarto del artículo 4 del EACan prevén, como se ha visto, que el nuevo ámbito espacial canario tenga una repercusión en el ejercicio de sus competencias, incluyendo el ejercicio modulado de las competencias estatales sobre los espacios marítimos (artículo 132.2 de la Constitución). Hasta ahora, la jurisprudencia constitucional era rotunda al negar que las aguas pudieran ser parte de una CA, lo que tenía una clara repercusión en el ejercicio de competencias. La referencia en este sentido es la STC 8/2013, de 17 de enero de 2013, la cual ha sido citada posteriormente por el propio TC en numerosas ocasiones, tanto cuando se ha abordado este tema con relación a las Islas Canarias como con relación a otras autonomías. Esta doctrina constitucional se puede resumir en que en esta sentencia se abordó un conflicto entre las Islas Canarias y el Estado, en donde alegaba ante el TC que el mar forma parte del territorio de la CAC. Para abordar este punto de partida, el TC (citando su propia STC 38/2002, de 14 de febrero) reconoce que el territorio se configura como un elemento definidor de las competencias de cada CA en su relación con las demás y con el Estado, ayudando a localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, aunque ello no impide que el ejercicio de las competencias de una Comunidad Autónoma pueda tener repercusiones de hecho fuera de la misma, por lo que *«en el reparto competencial configurado por la Constitución y los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de una competencia atribuida a una de ellas debe tener como soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades, de suerte que éste opera como límite para aquél, ya que si no se respetara tal ámbito competencial podría invadirse indebidamente el de otra Comunidad»*.

En el artículo 132.2 la Constitución menciona al mar territorial al describir los bienes que, por sus características naturales, forman parte del dominio público estatal. Sin embargo, de este precepto no cabe deducir conclusión alguna respecto a la inclusión o no de dichos bienes en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Como afirmó el propio TC en sentencias anteriores (STC 77/1984, de 3 de julio; STC 38 /2002, de 14 de febrero) el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio o *aquitorio* de su entorno, de modo y manera que, si el mar territorial formara parte del territorio de la Comunidad Autónoma canaria, no sería óbice para ello el precepto constitucional citado. Por todo ello, se debe partir de que no existe impedimento constitucional para que pueda confirmarse a dicha porción de mar como ámbito autonómico.

Igualmente, tampoco es concluyente, a estos efectos, que la propia Constitución atribuya al Estado competencia exclusiva sobre pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector pesquero se atribuyan

a las CCAA, o que estas puedan asumir competencias, ex art. 148.1.11 CE, en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura puesto que, por definición, las competencias exclusivas del Estado se ejercen sobre todo el territorio nacional, mientras que tampoco cabe excluir de principio (como por ejemplo se argumentó en la STC 31/2010, de 28 de junio) la asunción por las CCAA de competencias extraterritoriales sobre el mar territorial.

Lo que llevó al TC a decantarse por negar que dichas aguas pudieran ser parte de una CA es cómo se configura el hecho insular en la Constitución. La Constitución tiene en cuenta el hecho insular para remitirse a los «territorios insulares» como sustrato territorial de las constituidas por islas lo que se explica, como señala el informe del Consejo de Estado 2/2005, de julio de 2006, titulado «*Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas*», por la realidad de la que se parte y que consagra el art. 137 CE, que no es otra que el entendimiento común de que el territorio autonómico se extiende al ámbito de los municipios que integran la correspondiente Comunidad y que éstos nunca se han extendido ni tampoco hoy se extienden al mar territorial.

Ya en la STC 77/1984, de 3 de julio se afirmó por el TC que *«la titularidad estatal de los puertos de interés general y la zona marítimo terrestre no impide su necesaria pertenencia a un determinado término municipal y al territorio de una Comunidad Autónoma pues todo el territorio nacional se divide en municipios y todos ellos, a su vez, pertenecen al territorio de una Comunidad Autónoma*, Tanto la jurisprudencia del TS, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (SsTS de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957).

Para el TC la misma doctrina y el mismo razonamiento hay que aplicar a la división del territorio nacional en las CA (art. 137 de la CE), máxime cuando esa división es total. Este argumento fue reiterado en la STC 38/2002, de 14 de febrero al afirmar que *«el mar territorial como soporte topográfico del medio ambiente se integra por un elemento móvil –las aguas– que por razones obvias físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado»*.

En la STC 149/1991, de 4 de julio, se pronunció sobre el alcance del art. 148.1.3 CE, afirmando que la ordenación del territorio contemplado en el citado título competencial incluye la ordenación del litoral ya que *«ninguna duda cabe tampoco sobre la pertenencia del litoral al territorio»* pues *«el propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.2), lo identifica con el de los «municipios comprendidos dentro de los límites administra-*

tivos de la actual provincia de Santander. Esta definición (coincidente por lo demás con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias –art. 2– y Murcia –art. 31– que no ha sido parte en estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros».

También se reiteró en la STC 162/2012, de 20 de septiembre, en la que señaló que *«[a]l hacerlo así, el legislador estatal se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material al que se extiende la competencia autonómica. Doctrina constitucional que, de una parte, ha declarado que “[e]s obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar” [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 b)] y, de otra, ha admitido que sobre el mar territorial puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza –como es el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio)– o incluso que la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero)».*

Como el TC defendía que el mar no forma parte del territorio de las CCAA, (SSTC 38/2002, de 14 de febrero; y 31/2010, de 28 de junio) solo excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas sobre el mar territorial, siempre y cuando exista un explícito reconocimiento estatutario (STC 149/1991), o cuando, a falta del mismo, ello derive de la naturaleza de la competencia que resulta del bloque de la constitucionalidad, como sería el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio), la ordenación del sector pesquero (STC 158/1986, de 11 de diciembre), y marisqueo (STC 9/2001, de 18 de enero).

Además, también existen afirmaciones del TC diciendo que sólo excepcionalmente el ejercicio de una competencia autonómica puede tener efectos extraterritoriales y extenderse al mar territorial, cuando resulte imprescindible para el ejercicio de la competencia de la que es titular. Así, por ejemplo, la STC 38/2002, de 14 de febrero, en donde *«de ahí se deducen dos consecuencias: la primera, que la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido».*

Sin embargo, la CAC defendía (en el caso resuelto por la STC 8/2013) que toda la anterior doctrina constitucional no resulta de aplicación a las Islas Canarias, por cuanto su Estatuto, a diferencia de los EEAA del resto de CCAA, al definir su ámbito espacial, incluye no solo las islas sino el mar adyacente. En la anterior redacción del Estatuto de 1996, en concreto en el artículo 40, se decía que *«todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española».* Al mismo tiempo, el territorio de la CAC se definía en el artículo 2 de la siguiente manera: *«el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma comprende*

el Archipiélago Canario, integrado por las siete Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como las Islas de Alegranza, La Graciosa, Lobos y Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste, agregadas administrativamente a Lanzarote, salvo la de Lobos, que lo está a Fuerteventura.»

No se hacía referencia directa a las aguas entre islas, ahora denominadas aguas archipelágicas, pero ya se hablaba de archipiélago como ámbito espacial de la CA . Por ello entendía el Gobierno de Canarias que el EACan, tras su modificación por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, al sustituir «**territorios insulares**» por el término «**archipiélago**¹⁷», que se define en el diccionario de la Real Academia Española como «conjunto generalmente numeroso de islas agrupadas en una superficie más o menos extensa de mar», no sólo incluye las siete islas que forman parte de su territorio y que menciona expresamente el artículo 2, sino también el mar. Esta interpretación se intentaba reafirmar con una interpretación “*a sensu contrario*” del artículo 40 del anterior Estatuto, dado que, tras señalar que las competencias se refieren a todo el ámbito territorial y, por tanto, a las islas y al mar, salva expresamente la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas jurisdiccionales.

Sin embargo, el TC rechazó esa interpretación. Para el máximo intérprete de la Constitución, aunque el término «territorios insulares» desapareció del Estatuto siendo sustituido por el término «archipiélago», la definición del territorio autonómico viene dada, en ambas regulaciones, por las islas («*el archipiélago canario integrado por las siete islas*»), sin que se incluya una referencia explícita al mar que las rodea, ni ésta pueda deducirse del significado común del término archipiélago, que se limita a indicar que las islas deben estar agrupadas en el mar, más o menos próximas entre ellas.

Todo este argumentario se repitió y reiteró por el TC de forma constante durante los posteriores años. En la posterior sentencia 87/2013, de 11 de abril de 2013 (ante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad) se remite expresamente a la anterior STC 8/2013, lo que también hizo en la sentencia 3/2014, de 16 de enero de 2014, en este caso ante un conflicto positivo de competencia planteado por la Xunta de Galicia en relación con el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

¹⁷ Ruano León, en op. cit. *Archipiélago Atlántico...*, pág. 88 entiende que la denominación como archipiélago canario de la reforma estatutaria operada por la L.O.4/1996 hacía referencia exclusivamente al territorio terrestre.

También el TS hizo suya esta doctrina, plasmándola por ejemplo en su STS de 26 de julio de 2016 (Sala 3^a. Sección 5^a. N^o de Recurso: 1623/2015 N^o de Resolución: 1975/2016), añadiendo que en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas se consideran “*bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal*” a la ribera del mar y de las rías (que incluyen la zona marítimo-terrestre y las playas), “*el mar territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica*”, así como “*los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica*”. Esto es, es en el precepto legal en el que se contiene la referencia expresada a las aguas interiores.

Por lo tanto, el artículo 132 de la CE no puede invocarse como si de un título competencial del artículo 149 de la Constitución se tratase. El citado precepto constitucional establece los bienes de dominio público, lo que implica la prohibición de cualquier tipo de normativa que pudiera «patrimonializarlo» (art. 132.3 CE). Lo que implica el precepto es la proclamación de que le corresponde de manera exclusiva al Estado la delimitación de qué se considera mar territorial, sin perjuicio de que ello deberá hacerse conforme a los tratados internacionales ratificados por España.

Por ello, Canarias, si así lo establece su EACan, podrá ejercer sus competencias sobre el correspondiente mar territorial (pesca, medio-ambiente, energía, etc.) de igual manera que ejercen las competencias de agricultura, urbanismo, o sanidad sobre el ámbito espacial que queda delimitado en el ámbito definido por dicho Estatuto, sin que con ello quepa conflicto con el Estado por ello. En palabras del TC (entre otras, SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio; o 36/1994, de 10 de febrero) que «*la titularidad estatal del dominio público y la competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismos, criterios de delimitación competencial por lo que, en consecuencia, la naturaleza demanial de un bien no lo aísla de su entorno ni lo sustrae de las competencias que correspondan a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad*».

Cierto es que la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, establece en su artículo 110 que corresponde a la Administración del Estado¹⁸ «*la gestión del dominio pú-*

¹⁸ En este sentido el Dictamen emitido por el catedrático de Derecho Administrativo Ángel Menéndez Rexach, a instancias del Gobierno de Canarias (diciembre 2022) ya advierte que (pag.7): [tras la aprobación del Estatuto de 2018, se ha alterado el reparto competencial. En efecto, la Ley de Costas, en 1988, atribuyó a la AGE la mayor parte de las competencias sobre el dominio público marítimo-terrestre. Este modelo de gestión fue respaldado por el TC como uno de los posibles. Pero tras la aprobación de los Estatutos de autonomía de segunda generación (entre ellos, el de Canarias de 2018), se ha implantado otro modelo, caracterizado por un protagonismo mucho mayor de las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia sobre ordenación del litoral. De ahí que sea plenamente correcta la afirmación de que “*aunque la Ley de Costas establezca como competente a la Administración General del Estado en una determinada función, lo será la Comunidad Autónoma si esa función está incluida dentro de las*

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

blico marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo», precepto que se complementa con el artículo 114 de la citada ley, que establece que «Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos».

Dicho esto, es patente y manifiesto que la Ley de Costas no es una ley superior jerárquicamente a los EEAA, ni puede derogar o incidir sobre los mismos, habida cuenta de la naturaleza de Leyes Orgánicas de los Estatutos, además de la especial fuerza formal pasiva que tienen y de su importante contribución a la configuración del denominado bloque de la constitucionalidad. Por ello, el contenido de la Ley de Costas no puede ser parámetro de control de lo que pueda establecerse en un EA.

La anterior idea, en palabras del TC, se podría resumir en que *«el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria»* (SSTC 76/1988, de 26 de abril; 227/1988, de 29 de noviembre; 197/1996, de 28 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero; o 139/2005, de 26 de mayo). Doctrina que, como señala la última de las sentencias que se acaban de citar, arranca de la STC 76/1983 y que luego se aquilata en las SSTC 76/1988, de 26 de abril; 227/1988, de 29 de noviembre; y 40/1998, de 19 de febrero, subrayando que la misma *«ha sido elaborada como revelan una lectura contextualizada de la misma y los posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional de los que se ha dejado constancia, en íntima conexión o constante imbricación con unos concretos y determinados preceptos constitucionales, los relativos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, además, respecto a interpretaciones generales y abstractas del sistema de distribución de competencias, efectuadas con pretensiones normativas de validez general y de vinculación, por tanto, a las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria en favor del legislador estatal»*. Esta conclusión es obvia, dado que lo contrario supondría elevar al legislador estatal a la posición propia del poder constituyente.

Además, conviene aclarar que dicho artículo 114 tenía anteriormente un apartado segundo que fue introducido por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que decía literalmente que *«la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la*

competencias que en materia de ordenación y gestión del litoral le ha otorgado su Estatuto de Autonomía”]

que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores», sin embargo, dicho añadido fue declarado inconstitucional por el TC en su sentencia 162/2012, de 20 de septiembre de 2012, al resolver un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Al resolver este recurso, el TC dictamina que *«dado que territorio autonómico y dominio público marítimo-terrestre no son compartimentos estancos, sino que tienen una importante zona común, el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988 se limita a recordar, conforme a la doctrina constitucional en la materia, que esa concreta competencia que puede incidir en el dominio público marítimo-terrestre (para cuyo ejercicio y determinación de su contenido material remite a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas) se circunscribe al límite ordinario constituido por el territorio autonómico, pero sin descartar que el ejercicio de otras puedan excepcionalmente no encontrar tal límite, bien por el explícito reconocimiento estatutario o bien por la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (en tal sentido, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92). Al hacerlo así, el legislador estatal se sujeta a la doctrina constitucional relativa al soporte material al que se extiende la competencia autonómica. Doctrina constitucional que, de una parte ha declarado que «[e]s obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar» [STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 b)], y de otra ha admitido que sobre el mar territorial puedan ejercerse ciertas competencias autonómicas en atención a su naturaleza —como es el caso de la acuicultura (STC 103/1989, de 8 de junio)— o incluso que la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado (STC 38/2002, de 14 de febrero)».*

Y justo después de concluir lo anterior, añade el TC: *«examinando ya la inconstitucionalidad formal de la disposición controvertida, resulta que la doctrina a la que ya hemos aludido ha negado la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991, FJ 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas. Es por ello que no queda sino concluir que el segundo párrafo del art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, es inconstitucional y nulo».*

En igual forma se pronuncia la STC 25/2014 en su FJ 3 a) que vuelve a afirmar la posibilidad de ejercicio de competencias autonómicas en el mar territorial siempre y cuando exista una explícito reconocimiento estatutario.

Pero el escenario delimitador de las competencias sobre el mar territorial de la CAC ha cambiado, como se ha argumentado, con el artículo 4 del EACan aprobado por la Ley Orgánica 1/2018:

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Del precepto se deduce:

- A. Que a partir de su entrada en vigor el ámbito espacial de la CAC pasa a incorporar, además de las islas (territorio) el “*aquitorio*” integrado por las aguas interiores y el mar territorial en los términos definidos por el Estatuto.
- B. Que el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas (apartado 3º) deberá de tener en cuenta tanto la tierra como dichos espacios marítimos.
- C. Que deberá modularse dicha distribución competencial como consecuencia de la singularidad que representa, para el conjunto de las CA de la nación española, la singularidad de Canarias en lo referente a su ámbito espacial, entendiendo (apartado 4º) que el carácter archipelágico incluye las aguas en contradicción con la anterior doctrina del TC.

Y por último que la jurisprudencia de dicho TC acerca de las aguas ha de ser revisada y deja de ser aplicable para el caso de Canarias a la vista de su EACan que, sí forma parte del bloque de la constitucionalidad, al contrario que la legislación de Costas. Como expresan Navarro Marchante¹⁹ y más recientemente Ruano León²⁰ el Estatuto ya ha definido conforme al artículo 147.2.b) y la jurisprudencia del TC deberá de corregir, el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias que contiene el espacio marítimo interinsular como parte del mismo, siendo el único Estatuto de Autonomía que incorpora un anexo literal y cartográfico de esa delimitación.²¹

Procede en este punto hacer mención a la reciente STC 68/2024, de 23 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Galicia 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia. La impugnación estatal, entre otras cuestiones, se asentaba en dos grandes reproches de inconstitucionalidad. El primero, una supuesta extralimitación en sus competencias por parte de la CA de Galicia al invadir la competencia exclusiva del Estado, derivada de su titularidad dominical (art. 132.2 CE). El segundo, alega que la comunidad gallega extiende las competencias autonómicas sobre el mar territorial.

El TC recalca que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no es título atributivo de competencias y concluye que “la titularidad del dominio público marítimo-terrestre resulta únicamente la facultad del Estado de adoptar

¹⁹ Navarro Marchante V. Comentario al artículo 4, en Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 65 a 69)

²⁰ Ruano León J. M. en su obra *Archipiélago Atlántico, la singularidad de Canarias en el sistema autonómico español dentro del marco de la integración europea*, pág. 169 y ss. Editorial Aranzadi, 2023

²¹ En este sentido, el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias n° 37/2024, sobre un proyecto de Decreto que regula el sentido del silencio en el procedimiento para la tramitación de autorizaciones en la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público, sigue manteniendo la estructura tradicional al superponer la Ley de Costas al nuevo Estatuto.

medidas de protección que aseguren que la naturaleza y las características del mismo no sean destruidas y alteradas, así como para garantizar el uso libre, sin perjuicio de las posibilidades de actuación del Estado sobre la zona marítimo-terrestre a través de otros títulos”²².

Sobre la ordenación del litoral como título competencial específico y en particular la competencia para la gestión de los títulos de ocupación, se sentencia que *“las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral. Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral”*²³.

En relación con las competencias de las CCAA sobre el mar territorial, en la sentencia se insiste en lo ya reiterado constantemente por el máximo intérprete de la Constitución en esta materia. El territorio autonómico no se extiende al mar territorial (SSTC 3/2014, de 16 de enero, FJ 3; 121/2014, de 17 de julio, FJ 3 a, y 8/2018, de 25 de enero, FJ 7) y consiguientemente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar territorial (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7 A), si bien con la importantísima matización de que *“excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario [...] bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad”* o incluso cuando *“la extensión al mar territorial sea una exigencia de la competencia en liza, tal como sucede en materia de protección de espacios naturales cuando la unidad y continuidad de ciertos ecosistemas exige que su protección no encuentre el límite indicado”*²⁴. La mención expresa al explícito reconocimiento estatutario como determinante a la hora de analizar las competencias autonómicas sobre el mar territorial, vuelve a implicar la relevancia que en nuestro EACan tiene la definición de su territorio, en el que se incluyen las aguas que quedan integradas dentro del contorno perimetral resultante de las líneas trazadas entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes de nuestro archipiélago, con el expreso reconocimiento de aguas canarias y de ámbito marítimo de la CAC.

Por todo lo anterior, procede concluir

Primero.—El Estado no puede invocar el artículo 132 de la Constitución como si de un título competencial del artículo 149 de la Constitución se tratase.

²² STC 68/2024, de 23 de abril, F.J. 5. B

²³ STC 68/2024, de 23 de abril, F.J. 5. C

²⁴ STC 68/2024, de 23 de abril, F.J. 5. D

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Segundo.—El Estado, por vía legislativa ordinaria, no puede emitir una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas.

Tercero.—La doctrina del TC sobre el alcance de la competencia estatal respecto a la gestión y los usos en el dominio público marítimo-terrestre debe entenderse revisada por la competencia transferida como exclusiva en el artículo 157 del EACan.

Cuarto.- Las competencias estatales se contraen, Como dice el TC, a garantizar su integridad. La atribución al Estado de la titularidad del dominio público marítimo terrestre entraña, entre otras consecuencias, que le corresponda determinar el régimen jurídico de dicho demanio. La definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes, con el alcance determinado en la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 2 a). El legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos.

El TC en la FJ 92º de la STC 31/2010 expresa respecto a estas competencias de los nuevos Estatutos, aún sin el añadido expreso de Canarias respecto a sus aguas:

«la STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991, 149) [F. 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre «lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas» (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre [RTC 2001, 195] , F. 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo «excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo ...), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio [RTC 1989, 103] ; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre [RTC 1986, 158] ; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero [RTC 2001, 9])» (STC 38/2002, de 14 de febrero [RCL 2002, 38] , F. 6). Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiénola, como reza el encabezamiento del precepto, al «régimen general del dominio público»,

cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a «las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado «ex» art. 149.1.23 CE»

Quinto.- Como se ha razonado con anterioridad al nuevo EACan, existía una línea jurisprudencial por la cual las CCAA, conforme a sus EEAA, podrán ejercer sus competencias sobre el correspondiente mar territorial a que se vea afectado su litoral (pesca, medio-ambiente, energía, etc.) de igual manera que ejercen las competencias de agricultura, urbanismo, o sanidad sobre el territorio que queda delimitado en el ámbito definido por los EEAA como «territorio de la Comunidad Autónoma», sin que con ello quepa conflicto con el Estado por ello.

Sexto.- No obstante lo anterior, también existía una línea jurisprudencia clara, referida a que, ni las aguas interiores ni el mar territorial, son aquitorio de las CCAA, conclusiones a las que ha llegado tanto cuando ha analizado expresamente el caso de Canarias y la variación estatutaria que cambió la denominación insular de su territorio por la denominación archipelágica (1997), como cuando ha analizado esta cuestión para otras CCAA.

Séptimo.- Sin embargo, dichas conclusiones hasta ahora reiteradas de la jurisprudencia del TC se basaban en una concreta redacción de los EEAA, que en modo alguno pueden ser trasladables a la actualidad con la actual regulación del artículo 4 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del EACan.

Octavo.- En la actualidad, la regulación del ámbito espacial de la CAC, que incluye expresamente el mar, y que delimita expresamente que las aguas que quedan integradas dentro del contorno perimetral de las islas son “aguas canarias” y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias, implica una modificación sustancial de la previa doctrina constitucional²⁵ e incide de forma directa sobre el espacio en el que la CAC ejerce sus competencias e, igualmente, incide directamente sobre cómo debe entenderse el reparto competencial entre Estado y CA relación a esas aguas.

Noveno.- La ordenación del territorio/aquitorio debe ser integrada por la interinfluencia de ambos espacios. Por lo tanto, coordinadas el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado (AGE) y de las CCAA. Hasta la fecha, tanto la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, como el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo han afrontado dicha ordenación y los instrumentos de planificación para llevar a cabo la misma, desde el exclusivo punto de vista estatal, tanto en el medio marino como en el dominio público marítimo-terrestre, producto del convencimiento, avalado por la jurisprudencia

²⁵ Según Eguinoa San Román, con las SsTC 31/201 y ahora la 18/2022, ha existido un cambio de criterio del TC acerca de la gestión del dominio público marítimo terrestre y el mar territorial y la incidencia en los mismos de las competencias autonómicas.

de su absoluta competencia. Como se ha visto el escenario ha cambiado con el EACan de 2018. Por lo que si es preciso el tratamiento conjunto del interfaz tierra-mar, la ordenación no puede hacerse de forma independiente, ni desde el punto de vista de su adecuación ni competencial²⁶. En suma, en el *aquitorio extenso*²⁷, ambas administraciones ostentan competencias de ordenación y por lo tanto de gestión de lo ordenado y autorizado en el caso de Canarias²⁸.

En consecuencia, la CAC ostentará competencias de desarrollo y ejecución en materia de minería marina, energía y sector eléctrico tales como las instalaciones de generación eléctrica de origen renovable (por ejemplo, eólica marina), la pesca marítima, el transporte marítimo ...etc. El desarrollo de cada una de las competencias en estos sectores de la actividad excede de este trabajo.

3. SOBRE LA POSIBILIDAD DE ACOTAR EL CONCEPTO DE “INTEGRIDAD DEL DOMINIO” COMO FUNDAMENTO DE LA COMPETENCIA ESTATAL

El Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto cita la expresión *integridad física* del dominio público marítimo dos veces, referida al título del ejercicio de las potestades de la AGE.

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece (con la redacción que le dio la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral) entre sus objetivos la conservación de la integridad del dominio público. En la ley se refiere a esta cuestión en: los siguientes preceptos:

- A. El artículo 2 apartado a) cuando establece que la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre perseguirá asegurar *la integridad* de dominio público marítimo-terrestre
- B. El artículo 20, al proclamar que la protección del dominio público marítimo-terrestre comprende la defensa de su *integridad* y de los fines de uso general a que está destinado.
- C. El artículo 46, cuando manifiesta que con el fin de garantizar *la integridad* del dominio público marítimo-terrestre y la eficacia de las medidas de protección sobre el mismo, la AGE podrá aprobar planes de obras y de otras actuaciones de su competencia.

²⁶ En este sentido Parejo Navajas T., op. cit, págs. 159 y 162.

²⁷ Que incluye el litoral terrestre, el dominio público marítimo-terrestre y las aguas interiores y el mar territorial que se encuentra dentro de las líneas de base rectas.

²⁸ Ya en 2011, Parejo Navajas T. en op. cit. Págs. 178 y 179, advertía de la peculiaridad de Canarias, aún sin estar aprobado el Estatuto de 2018.

- D. El artículo 74, que proclama que no procederán las concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre cuando atenten a la integridad del dominio público marítimo-terrestre.
- E. El artículo 119 al establecer que el Delegado del Gobierno, a instancia del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, podrá suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a *la integridad* del dominio público marítimo terrestre.

En desarrollo de lo anterior, el R.D. 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, contiene las siguientes aportaciones sobre esta cuestión:

- A. El artículo 13 establece que la AGE estará obligada a ejercer las acciones necesarias para *la integridad* y protección del dominio público marítimo-terrestre, no pudiendo allanarse a las demandas que afecten a la titularidad de los bienes que lo integran
- B. El artículo 50 establece que el órgano competente de la CA que tramite las solicitudes de autorización en la zona de servidumbre de protección solicitará, con carácter previo a su resolución, informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en cuanto a la delimitación del límite interior de la ribera del mar, línea de deslinde, mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar e incidencia de las construcciones y de las actividades que las mismas generen sobre *la integridad* del dominio público, la estabilidad de la playa y la defensa de la costa.
- C. El artículo 220, que establece que la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, cuando se desarrolle en zona de servidumbre de protección, se dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra *la integridad* del dominio público
- D. El artículo 222, que establece el carácter vinculante del informe del Ministerio en diversos supuestos cuando proponga objeciones para asegurar la protección de *la integridad* del dominio público. (ya cuestionado en el apartado anterior)

De lo anterior se desprende que la actuación de la AGE, en tanto en cuanto lo que recibe del artículo 132 de la CE no es un título competencial a imagen y semejanza del artículo 149 de la CE, sino una titularidad de determinados bienes y la defensa de ese estatus, encuadra la denominada “integridad de dominio público marítimo-terrestre” en todo aquello que pudiera poner en peligro la naturaleza de esos bienes.

Ya en la STC 149/1991, de 4 de julio, es estableció la vinculación de la titularidad estatal de los bienes del dominio público con las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de esa titularidad, llegando a afirmarse que «en el caso del dominio público marítimo-terrestre se trata (...) de una expresa necesidad jurídico-positiva, constitucional, pues como es obvio, el mandato del constituyente quedaría burlado si el legislador obrase de modo tal que, aun reteniendo

físicamente en el dominio público del Estado la zona marítimo-terrestre, tolerase que su naturaleza y sus características fueran destruidas o alteradas». En esta resolución se establece que « el legislador estatal no sólo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos», por lo que «tanto para asegurar la integridad física y las características propias de la zona marítimo-terrestre como para garantizar su accesibilidad es imprescindible imponer servidumbres sobre los terrenos colindantes y limitar las facultades dominicales de sus propietarios, afectando así, de manera importante, el derecho que garantiza el art. 33.1 y 2 de la Constitución Española».

En concreto, analizando el artículo 29.1 de la Ley de Costas, sobre la necesidad en la extracción de áridos de un informe favorable de la AGE, se concluye que *«ese informe favorable, que será requerido para autorizar la extracción de áridos en los tramos finales de los cauces y en la distancia que en cada caso se determine, y que ha de referirse a la incidencia que la solicitada autorización de extracción pueda tener en el dominio público marítimo-terrestre, viene a garantizar el mantenimiento de la integridad física de tal dominio y, en consecuencia, ha de considerarse como una facultad dimanante de la titularidad sobre él».* Más adelante, el Constitucional manifiesta que *«como personificación de la titularidad demanial», le corresponde al Estado «la responsabilidad de proteger su integridad y asegurar su utilización pública y gratuita».* En otros apartados de la resolución habla de *«la función de garantizar la integridad física o jurídica del dominio público».*

En la STC 233/2015 de 5 de noviembre, se incide sobre la misma idea, al establecer las funciones del Estado en el sentido de que *«no solo está facultado, sino obligado, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos»,* pero añadiendo en este caso que el objetivo de proteger la integridad se corresponde *«con la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta los efectos del cambio climático».*

Por ello se debe vincular la integridad del dominio referido a los bienes del artículo 132 de la CE a:

- A. La defensa de la integridad física de los bienes
- B. La defensa de la integridad jurídica
- C. La defensa del uso público de los bienes
- D. La defensa de sus valores paisajísticos o naturales
- E. La adaptación frente a las consecuencias del cambio climático

Se vincula, por ello a potestades propias del titular de los bienes, lo cual implican dos consecuencias: i) la primera que ese haz de facultades que tiene la AGE no va vinculado al ejercicio de la titularidad de una competencia sino a la titularidad de los bienes; ii) la segunda, que se configura ese haz de facultades no como un derecho de propiedad al uso, sino como una potestad de protección, lo

que implica que no estamos ante derechos renunciables, sino ante una potestad ejercitada con el fin de la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre.

Por ello, el litoral, entendido como lo perteneciente o relativo a la orilla o a la costa del mar, es una parte del territorio singularizada por su contacto con el mar (según la STC 149/1991, de 4 de julio, por la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia). Como parte del territorio, no escapa a la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución y su posterior concreción en los Estatutos de Autonomía.

La Unión Europea aprobó en 1981 la llamada Carta Europea del Litoral. Esta Carta pone de manifiesto los procesos de degradación que afectan a la costa estableciendo una estrategia sobre la trilogía “desarrollo-protección-ordenación”. A partir de ella, se ha ido desarrollando un planteamiento más amplio para la gestión de las zonas costeras: el tratamiento conjunto de la tierra y las aguas costeras desde la concepción del litoral como unidad de planificación. Este documento europeo ha tenido su eco en la jurisprudencia constitucional. Así, en la STC 87/2012, de 18 de abril, se afirma que «las funciones atribuidas por la Carta Europea del Litoral a las zonas costeras no solo facultan, sino que obligan, al legislador estatal a proteger el *demanio marítimo-terrestre*, a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos (tal y como exigiría el propio art. 45 CE)». En un sentido análogo, la STC 233/2015, de 5 de noviembre, con cita a la previa 149/1991, de 4 de julio, también establece que en lo referente al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no solo ha de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que, además, ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias. Ello supone que el Estado no puede limitarse a retener la titularidad de esa zona, sino que debe asegurarse que su naturaleza y sus características no sean destruidas o alteradas. Sobre esta cuestión, el TC ha manifestado que «de esa situación derivan una serie de funciones sociales que la Carta Europea del Litoral resume, en el primero de sus apartados, señalando que es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana. Para servir a estas funciones el legislador estatal no solo está facultado, sino obligado, a proteger el *demanio marítimo-terrestre* a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos».

Por ello se debe entender al litoral como un complejo ecosistema derivado de la interacción del mar y la tierra, en la línea del ya calificado doctrinalmente como “*aquitorio*” (Parejo Navajas). El “*aquitorio*” es fruto de la evolución de las

ideas sobre la gestión del literal que supone partir de un espacio complejo, cuyo desarrollo equilibrado en términos de sostenibilidad sólo es posible mediante actuaciones integrales, es decir, que consideren todos los elementos que lo conforman y los factores que en él inciden. Sobre esta idea se dictó la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y, posteriormente, la norma que la transpone (Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo).

Siguiendo de nuevo al profesor Luciano Parejo Alfonso²⁹ en su comentario al artículo 157 del EACan, a tenor de este bloque normativo, podemos afirmar que:

- A) Por ordenación del espacio marítimo se entiende el proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales (art. 3 de la Directiva; el art. 3 del R.D. añade significativamente que ha de entenderse como sinónimo de “planificación espacial marina” o “planificación espacial marítima”), si bien las normas de la Directiva (y las del R.D.) no se aplican a la ordenación del territorio y urbanismo, ni a las aguas costeras o a partes de ellas que sean objeto de medidas de ordenación territorial debidamente comunicadas (el Real Decreto añade la inaplicación a las aguas de servicio de los puertos y precisa que tal inaplicación tiene lugar cuando así se disponga en los planes de ordenación del espacio marítimo). Esta “separación” de la ordenación regulada por la Directiva y la territorial acredita que esta última puede extenderse a las aguas marinas costeras) (art. 2 de la Directiva y del Real Decreto).
- B) En la ordenación del espacio marítimo ha de:
- i) tenerse en cuenta las interacciones entre tierra y mar;
 - ii) los aspectos medioambientales, económicos y sociales, así como los de seguridad;
 - iii) procurarse promover la coherencia entre la ordenación del espacio marítimo y el plan o planes de ordenación resultantes y otros procesos como la gestión integrada de las costas o prácticas formales o informales equivalentes (art. 6.2 de la Directiva).

Conforme al Real Decreto 363/2017 (arts. 4 y 5):

a. la ordenación de que aquí se trata se formaliza en un plan de ordenación del espacio marítimo para cada una de las demarcaciones marinas españolas, en cuya elaboración ha de tenerse en cuenta efectivamente las interacciones entre tierra y mar y los aspectos económicos, sociales y medioambientales;

²⁹ Op cit. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917

b. a través de la ordenación del espacio marítimo se promueve la coherencia del plan o planes de ordenación del espacio marítimo con otros procesos pertinentes;

c. al determinar dicha ordenación ha de tenerse debidamente en cuenta las peculiaridades de las demarcaciones marinas, las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones en el medio ambiente, y en especial sobre las especies y espacios protegidos, y los recursos, teniendo también en cuenta las interacciones entre tierra y mar.

Por todo ello, y pese a la ya reiterada afirmación de que la titularidad del dominio público no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, lo cierto es que sí se puede concluir que es competencia propia del Estado la determinación de las categorías de bienes que integran el dominio público natural cuya titularidad se atribuya a aquél (no sólo por el 132 de la Constitución, sino por una interpretación sistemática de los artículos 149.1.1 y 8 de esa norma).

Es evidente, por tanto, que las competencias de la CAC inciden sobre estos bienes. La más singular, la de ordenación del territorio, la cual no puede negarse que se extienda, al menos con ciertos efectos, a las aguas costeras y a las descritas en el artículo 4 del Estatuto como “*aguas canarias*” y, siendo constitucionalmente irrelevante, la distinción del litoral del resto del territorio, las CCAA costeras competentes para la ordenación territorial lo son también, por ello mismo, para la del litoral puesto que el artículo 148.1.3 de la Constitución no permite diferenciar territorio y litoral.

Por ello, lo relevante es compatibilizar o establecer los límites entre la anterior competencia y la estatal. La concurrencia competencial no puede en modo alguno implicar la enervación de cualquiera de los títulos competenciales concurrentes, sino que exige una solución posibilitadora del ejercicio compatible de todas (como ya expresó el TC en las SsTC 149/1998, de 2 de julio; y 46/2007, de 1 de marzo). Para ello, tomando lo dispuesto en las SsTC 80/1985, de 4 de julio; o 149/1991, de 4 de julio, se precisa buscar soluciones dentro del respeto a las respectivas competencias para su armonización, sin perjuicio de que la decisión final corresponda al titular de la competencia prevalente, estableciendo dicha prioridad (STC 46/2007, de 1 de marzo) en función del interés general concernido. Nos remitimos en este punto a las conclusiones de Parejo³⁰ moduladas con el nuevo tenor del Estatuto de 2018.

4. EL REAL DECRETO DE TRASPASO DE COMPETENCIAS

El efectivo traspaso de competencias a la CAC, conforme establece la Disposición Adicional Cuarta del EACan 2018 y el Real Decreto 1358/1983 de 20 de

³⁰ Op cit. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias. Ed Parlamento de Canarias-BOE 2020, págs. 908 a 917

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

abril que regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, se produce mediante la promulgación de un acuerdo entre ambas administraciones mediante un Real Decreto (RD).

En la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, se establecía en sus artículos 16 a 21 el contenido de los Reales Decretos de traspaso de competencias y la jurisprudencia del TC en reiterada doctrina (STC 135/1989 y STC 118/1998) ha determinado que no pudiendo ser norma distribuidora de competencias, sí tiene valor interpretativo del alcance de aquellas. Se debe de resaltar que en el caso de Canarias, no puede operar lo prescrito en el artículo 16.b)³¹ por cuanto, como se ha razonado, las competencias en esta materia son superiores a las demás CCAA.

En el presente caso, el proyecto que se sometió por parte del Estado a la Comunidad Autónoma en su primera versión de fecha 26 de junio de 2021, insistía en líneas generales en encasillar en la literalidad de la Ley y el Reglamento de Costas, el ejercicio meramente ejecutivo de las competencias transferidas, en el marco normativo promulgado en esta materia por la AGE. En concreto el Estado: i) pretendía reservarse un informe preceptivo y en ocasiones vinculante en los supuestos de ejercicio competencial autonómico, impidiendo la resolución de los expedientes de, por ejemplo, el otorgamiento de concesiones, si el informe no era favorable. ii) fijar y recaudar los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre. iii) serán vinculantes los informes de la AGE en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se tramiten y aprueben por las administraciones públicas canarias. Ante el rechazo por parte de la CAC se entrega un nuevo proyecto en fecha 31 de agosto de 2021, que respecto al anterior: i) mantiene que la competencia autonómica es solo ejecutiva fundamentándose en la STC 31/2010. ii) Se apoya en la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas de 1988, muy anterior el EACan de 2018 y razones de “equidad”, derivada de la titularidad del dominio (confundiendo titularidad con competencia), para mantener la titularidad estatal del canon por las concesiones de utilización del dominio público marítimo-terrestre. iii) establece la preceptividad y vinculatoriedad de los informes a llevar a cabo por el Estado, en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sigue basando en la legislación en materia de Costas como mecanismo para velar por la protección del dominio estatal.

En el RD finalmente aprobado se han corregido la mayor parte de las cuestiones discutidas, pero en otras se ha *capitulado* por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuando se debió defender la competencia estatutaria asumida como se verá en los siguientes epígrafes.

³¹ b) *El traspaso de servicios se programará preferentemente teniendo en cuenta los ya operados en relación con las Comunidades Autónomas constituidas.*

5. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO EN LAS FUNCIONES TRANSFERIDAS

En los números 1, 2 y 3 del apartado C) Funciones y servicios que se reserva la AGE con respecto al ejercicio competencial por parte de la CAC de las funciones de las recogidas en el apartado B) 3.a) se expresa:

a) Las [concesiones] requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.

Y el B).3.b):

b) Las [concesiones] que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.

El informe de la AGE será preceptivo, pero no vinculante puesto que expresamente dice que se podrá disentir de forma motivada *sobre la garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo-terrestre*, que es el núcleo principal justificativo de la reserva competencial estatal, ex artículo 132 de la CE y la jurisprudencia del TC que ha delimitado su alcance. Permite, por tanto, la continuación del expediente en caso de no emisión del informe en plazo y, además, que expresamente remite a la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de cualquier conflicto. Será la AGE la que deberá acudir a dicha jurisdicción en caso de resolución de la Comunidad Autónoma sea distinta al informe pues el ejercicio de la competencia prevalente le corresponde a Canarias, siendo además la incoadora e instructora de los expedientes y procedimientos administrativos, en los que se insertará el informe de la AGE.

Con respecto al ejercicio competencial de las funciones recogidas en el apartado B).3.c) y d):

c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.

d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes o varaderos, entre otras análogas, que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.

El informe de la AGE versará tanto sobre la garantía, tanto de la integridad física como del uso público del dominio público marítimo-terrestre previo al acto de otorgamiento del título de ocupación. En caso de informe desfavorable

o desacuerdo se debe aplicar lo expresado anteriormente para las funciones anteriores

En el apartado C9.3 se prevé:

En el caso de que el informe no sea favorable, que en todo caso será motivado, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones, durante un periodo máximo de dos meses contados a partir de la notificación del mismo. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión³², sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

6. NATURALEZA DE LOS INFORMES A EMITIR POR LA AGE EN MATERIA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO, SOBRE LAS SERVIDUMBRES, LA ZONA DE INFLUENCIA O LA ORDENACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.

El RD de traspaso de competencias a Canarias, en su apartado D).2 Funciones concurrentes de la AGE y la CAC expresa:

2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo.

Sin embargo, la vigente Ley de Costas en su artículo 117 expresa:

Artículo 117

1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronun-

³² La falta de acuerdo hace inviable la resolución del expediente y obliga a la CA de Canarias a ir al contencioso-administrativo, por lo tanto, el informe es como si fuera vinculante

cie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.

Y los artículos del Reglamento General de la Ley de Costas expresan;

Artículo 220 Competencias de la Administración General del Estado

1. Corresponde a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio:

a) El deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre, así como su afectación y desafectación, y la adquisición y expropiación de terrenos para su incorporación a dicho dominio.

b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo.³³

c) La tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes. Cuando esta competencia se desarrolle en zona de servidumbre de protección, su ejercicio por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente se dirigirá a la persecución de las conductas infractoras que atenten contra la integridad del dominio público o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso al mar, sin perjuicio de las competencias que las comunidades autónomas ostenten por razón de la materia, tanto en el dominio público como en las zonas de servidumbre.

d) El ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones de los yacimientos de áridos y, en su caso, la expropiación de los mismos.

³³ Ahora conforme al Estatuto de 2018, la CAC es competente, salvando **las adscripciones** para: **b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones** y, en todo caso, **las concesiones de obras fijas en el mar**, respetando las excepciones que puedan establecer por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

e) La realización de mediciones y aforos, estudios de hidráulica marítima e información sobre el clima marítimo.

f) La aprobación de las normas elaboradas conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y 42 de este reglamento.

g) Las obras y actuaciones de interés general o las que afecten a más de una comunidad autónoma.

h) La elaboración y aprobación de las disposiciones sobre vertidos, seguridad humana en lugares de baño y salvamento marítimo.

i) La iluminación de costas y señales marítimas.

j) La prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el ejercicio de las competencias anteriores y el asesoramiento a las comunidades autónomas, corporaciones locales y demás entidades públicas o privadas y a los particulares que lo soliciten.

k) La ejecución de los acuerdos y convenios internacionales en las materias de su competencia.

l) La implantación de un Banco de Datos Oceanográficos que sirva para definir las condiciones de clima marítimo en la costa española, para lo cual las distintas Administraciones públicas deberán suministrar la información que se les recabe.

2. El contenido del Banco de Datos Oceanográficos se desarrollará por el Ministerio de Fomento, a través del Organismo Público Puertos del Estado, quien publicará los datos obtenidos a través de su portal de internet.

3. El ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado relacionadas en el apartado 1 corresponde al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo las atribuidas en este reglamento a los titulares de otros Departamentos Ministeriales de acuerdo con el artículo 223 de este reglamento.

En materia de informes sobre planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico prescribe:

Artículo 222. Supuestos de informe preceptivo y vinculante³⁴ de la Administración General del Estado

1. Corresponde también a la Administración General del Estado emitir informe en los siguientes supuestos:

a) Planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de este reglamento y de las normas que se dicten para su desarrollo y apli-

³⁴ El carácter vinculante del informe en este supuesto invade las competencias autonómicas en materia del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

cación. Se entienden incluidos todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sea cual sea su denominación, incluyendo los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Estudios de Detalle u otros de similar contenido, que incidan sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre.

b) Planes y autorizaciones de vertidos al mar desde tierra, a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

c) Proyectos de construcción de nuevos puertos y vías de transporte de competencia de las comunidades autónomas, ampliación de los existentes o de su zona de servicio y modificación de su configuración exterior, conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, y concordantes de este reglamento.

d) Declaraciones de zonas de interés para cultivos marinos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con la legislación específica.

2. Los informes indicados en el apartado 1, que se limitarán a los aspectos relacionados con la gestión y protección del dominio público marítimo-terrestre basados en el ejercicio de competencias propias, serán emitidos por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en la forma y plazo establecidos en los artículos correspondientes de este reglamento.

En el caso de que se solicite documentación o información complementaria, se interrumpirá el cómputo de dichos plazos.

Cuando el informe se refiera al supuesto contemplado en la letra d) del apartado anterior, se incorporará lo indicado por la Secretaría General de Pesca en el ámbito de sus competencias.

3. El informe del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente será vinculante en los siguientes aspectos:

a) En los supuestos de las letras a) y d) del apartado 1³⁵, cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado.

b) En los supuestos de la letra b) del apartado 1, cuando el informe contenga objeciones determinadas por la necesidad de preservar la integridad física de los bienes de dominio público afectados.³⁶

c) En los supuestos de la letra c) del apartado 1, cuando el contenido del informe se refiera a los aspectos a que se refiere el artículo 106.1 de este reglamento.

³⁵ El subrayado es nuestro.

³⁶ En este supuesto se puede comprender que el carácter vinculante del informe encaja en las competencias constitucionalmente atribuidas al Estado sobre la defensa y garantía de la integridad del dominio público marítimo-terrestre.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

4. En el caso de las concesiones y autorizaciones a que se refieren las letras b) y d) del apartado 1, cuando no se den los supuestos previstos en el artículo 131 de este reglamento, el informe favorable del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente supondrá el otorgamiento de la autorización necesaria para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

Artículo 227 *Tramitación del planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral*³⁷

1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración General del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate, e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la Administración General del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración (artículo 117.1 y 2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio).

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que, para la aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial o urbanística, se establecen en la legislación urbanística.

4. Los informes a que se refieren los apartados 1 y 2 se tramitarán en la forma siguiente:

a) La documentación deberá remitirse, en todo caso, al Servicio Periférico de Costas del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, precisando la fase del procedimiento en la que se encuentra el expediente. Se enviará un ejemplar completo del instrumento de ordenación territorial y urbanística objeto del informe, debidamente diligenciado.

En los planos correspondientes deberán estar representadas las líneas de ribera del mar, de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, de servidumbre de protección, de servidumbre de tránsito, de zona de influencia y de servidumbre de acceso al mar, definidas conforme lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio.

³⁷ Se puede entender que los apartados 1 y 2 invaden las competencias de la CA de Canarias en materia de tramitación de la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial como más adelante se razonará.

En caso de que se incumplan las condiciones anteriores, el órgano que emita el informe lo comunicará al remitente, no iniciándose el cómputo del plazo para su emisión hasta que la documentación se remita en forma.

b) *El Servicio Periférico de Costas emitirá el informe cuando se trate de Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano u otros instrumentos de similar contenido.*

c) *En los demás casos, el Servicio Periférico de Costas elevará el expediente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente para que éste emita el preceptivo informe.*

La redacción del artículo 117 de la Ley de Costas, resulta asumible en el respeto a las competencias asumidas por la CAC, en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y del litoral, salvo lo expresado en el inciso *...Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.*, que invade las competencias autonómicas en materia de tramitación de instrumentos de planeamiento. Pero en cambio, por el contrario el Reglamento en sus artículos 222 y 227 reproducidos anteriormente excede no solo del ámbito competencial del Estado definido para el dominio público marítimo-terrestre como se ha visto con anterioridad, sino del ámbito de la legislación básica o mínimo común denominador normativo ya que la competencia para regular el procedimiento administrativo debe seguir a la titularidad de la competencia material que en este caso es de la CA. Conforme la STC 28/2016 de 18 Feb. 2016, Rec. 4912/2013, FJ 3º:

«En cuanto a la segunda de las quejas formuladas, la STC 233/2015, FJ 6, ya estimó que «la remisión reglamentaria recogida en el precepto no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos, una vez más, ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo». A lo que cabe añadir ahora, en la perspectiva en la que nos sitúa la demanda, que es doctrina consolidada que tal habilitación no puede ser calificada per se cómo vulneradora de las competencias autonómicas, en este caso en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Como acabamos de señalar, el art. 33.6 LC no es una norma que disponga los usos del territorio, sino un precepto que señala los límites que, por motivos ambientales (149.1.23 CE) o de tutela de la titularidad demanial (132.2 CE), deben ser respetados por quien, en actuación de la competencia urbanística o de ordenación territorial, decide sobre los mencionados usos. Siendo esa la naturaleza del precepto, la misma es también predicable de su desarrollo reglamentario, sin perjuicio de que, no siendo tal desarrollo reglamentario el objeto de este proceso, “[n]ada impide que, si el Gobierno, al dictar las correspondientes normas reglamentarias en virtud de esa remisión, extendiera su regulación a aspectos no básicos, pudiera plantearse

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

el oportuno conflicto de competencias a fin de examinar si se hubiera producido o no la extralimitación en el ámbito competencial estatal” (STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 9).»

La competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común conforme la STC 55/2018 de 24 May. 2018, Rec. 3628/2016 en su FJ 4º abarca:

A) la aprobación de normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: o la “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3).

También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32).

Sin embargo, por el contrario (STC 227/1988, FJ 32) de la doctrina constitucional, se deduce que no toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo; no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto (STC 50/1999, FJ 3). La competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* “es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las CCAA ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”. En los términos expresados por la STC 33/2018, de 12 de abril, “la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, ‘cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias’” [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las CCAA cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en

el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].

En efecto, si bien con arreglo al artículo 222.1.a) del RD 876/2014 corresponde al Estado emitir informe en toda clase de planeamiento urbanístico y territorial conforme al apartado 3 del precepto ello solo ocurrirá cuando: *cuando el informe proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias, bien derivadas de la titularidad demanial, como son las orientadas por la necesidad de asegurar la protección de la integridad del dominio público y su libre utilización, o bien derivadas de otras competencias sectoriales de la Administración General del Estado.*

El precepto no solo invade sobrevenidamente en sus apartados 1 y 2 las competencias exclusivas en materia ordenación del litoral, ya que el Real Decreto estatal de desarrollo de la Ley de Costas, es anterior a la promulgación del nuevo EACan de 2018, que configura dicha competencia como exclusiva. Sino que, desde el primer EA y la jurisprudencia del TC respecto al carácter de exclusiva de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, impiden que el derecho básico estatal regule el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación, así como el carácter vinculante de los informes preceptivos de la AGE, hasta tal punto que impidan la aprobación definitiva de dichos instrumentos.

Al efecto, el EACan 2018 expresa:

Artículo 158 Urbanismo

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación de los siguientes aspectos:

a) El régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos.

b) El régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establezca para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad, que incluye, en todo caso, la clasificación, categorización y subcategorización, así como los derechos y deberes asociados a ellos.

c) Los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

d) La política de suelo y vivienda, los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la urbanización, la edificación y el uso del suelo y el subsuelo.

e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

La ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias que encabeza el sistema normativo del ejercicio autonómico de la competencia expresa que corresponde a la CAC (artículo 1º) **La coordinación**

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

de las políticas públicas relativas a la planificación y gestión del territorio y a la protección del medioambiente.

Obsérvese que es a la CAC a la que le corresponde la coordinación de todas las políticas públicas relativas a la ordenación del territorio. La propia definición de coordinación en el lenguaje de la organización y competencias administrativas implica una supremacía respecto a los coordinados (artículo 140.1.e) de la ley 40/2015). Por ello no resulta de recibo que los procedimientos de aprobación se vean interrumpidos por un informe vinculante.

También desde la perspectiva de las competencias de la CAC en materia de medio ambiente, El Estatuto en su artículo 153 establece:

Artículo 153 Medio ambiente

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente, lo que incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

b) La regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades de su competencia y de los planes y los programas que afecten a su territorio.

c) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.

d) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

g) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo, subsuelo y litoral.

h) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas intermareales, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas sin perjuicio de la competencia estatal en materia de marina mercante y protección del medio ambiente marino.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección sobre las materias consideradas como básicas por la legislación estatal.

De este precepto ha de colegirse, desde la perspectiva medioambiental, que la CAC detenta competencias para la regulación, es decir función normativa de desarrollo legislativo, en el ámbito marino y litoral que incluye planificación de la protección del recurso natural, medidas preventivas de su deterioro, control de los usos, potestad sancionadora, reposición del deterioro y, en su caso, compensación.

A partir de la Constitución Española de 1978, los conflictos entre las administraciones públicas territoriales con autonomía política o administrativa, se han jurisdiccionalizado, impidiendo a cualquiera de ellas imponer su criterio mediante la paralización o impedimento de llevar a cabo el ejercicio competencial que le esta atribuido. Ello sucede con los actos administrativos de las administraciones locales, pero con más intensidad de los actos de las CCAA que gozan de la más alta autonomía política que el texto constitucional otorga a dichos entes. Así la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en sus artículos 140 y 141 dedicados a los principios de las relaciones interadministrativas y la colaboración entre ellas, exige de cada una de ellas:

- A) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la CE y en los EEAA.
- B) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la AGE, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- C) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en cuanto a la emisión de informes (artículo 80.4):

4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, respecto a los litigios entre administraciones prescribe la posibilidad de enviar un requerimiento previo (artículo 44 LJCA). En el caso de que la legislación sectorial permita a la administración del estado la suspensión del acto, tal acto deberá ir seguido del recurso ante esta jurisdicción (STC 6/2016 de 21 Ene. 2016, Rec. 4906/2013, FJ 4º), para la suspensión de actos locales en el dominio público marítimo-terrestre.

Por último, (*last, but not least*) la exigencia de que sean vinculantes los informes que pretende el Reglamento de Costas en materia de ordenación del litoral y costas no se identifica con los Reales Decretos de traspasos aprobados para las CCAA de Cataluña, Andalucía y ahora Canarias ya que:

A) En el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña

en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas) de Cataluña no se exige el carácter vinculante de los informes preceptivos del Estado. Más tarde el Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral:

C) Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado:

1. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B) 1.a) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.

2. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B) 1.b) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir un informe preceptivo en relación a la garantía tanto de la integridad física, como del uso público de dominio público marítimo-terrestre, y de carácter determinante en el plazo de dos meses. El acto de otorgamiento de la concesión sólo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.

3. Con respecto a las funciones recogidas en los apartado B) 1.c) y d) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses en relación a la garantía tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación.

En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En el caso de que el informe no sea favorable, se abrirá un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión.

D) Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña:

1. En lo que se refiere a la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes, la Comunidad Autónoma de Cataluña informará al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino acerca del interés y objetivo de la adscripción.

El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino en el plazo de dos meses emitirá un informe de adscripción en el que se pronunciará sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre, la prevención medioambiental o la garantía de uso público. Dicho informe será vinculante en cuanto a la delimitación

tación del dominio público marítimo-terrestre susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En caso de discrepancia entre ambas Administraciones, se abrirá un periodo de consultas con el fin de llegar a un acuerdo.

2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo.

Como puede observarse no menciona para nada el carácter vinculante de los informes, salvo para la adscripción y protección del dominio público marítimo-terrestre y a lo más que llega es a exigir que se abra un periodo de consultas. Se aprecia una carencia de regulación para el supuesto de desacuerdo ante el otorgamiento de la concesión, ya que no se determina cuál de las dos administraciones ha de instar la vía judicial como si se ha previsto en el caso de Andalucía que a continuación veremos.

B) En el caso de Andalucía: el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la CA de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral

C) Funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado.

*1. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B).3.a), la Administración General del Estado se reserva la función de **emitir preceptivamente** informe en el plazo de dos meses. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.*

*2. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B) 3.b) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, se reserva la función de emitir **un informe preceptivo** en el plazo de dos meses en relación a la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre. **El acto de otorgamiento de la concesión sólo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada.** En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente.*

3. Con respecto a las funciones recogidas en los apartados B) 3.c) y d) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses sobre la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

otorgamiento del título de ocupación. Transcurrido el plazo para la emisión del informe por la Administración del Estado, sin que el mismo se haya emitido, se proseguirá la tramitación del expediente. Una vez notificado el informe no favorable que en todo caso será motivado, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo entre las dos Administraciones, durante un periodo máximo de dos meses contados a partir de la notificación del mismo. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión, sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

D) Funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. En lo que se refiere a la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes, la Comunidad Autónoma de Andalucía informará al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino acerca del interés y objetivo de la adscripción.

El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en el plazo de dos meses emitirá un informe de adscripción en el que se pronunciará sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre, la prevención medioambiental o la garantía de uso público. Dicho informe será vinculante en cuanto a la delimitación del dominio público marítimo terrestre susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En caso de discrepancia entre ambas Administraciones, se abrirá un periodo de consultas con el fin de llegar a un acuerdo.

2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo.

3. En el aspecto funcional, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración para el mejor cumplimiento de las funciones de ambas Administraciones, sin perjuicio de las respectivas competencias y, en particular, en relación con el ejercicio de las potestades sancionadoras de las respectivas Administraciones

C) En el caso de Canarias tampoco aparece. En suma, se deberá atener al trámite de consultas y coordinación y colaboración interadministrativa en el seno de una Comisión Bilateral y, en el supuesto de no lograrse el acuerdo, reconocer el derecho de cada nivel político-territorial de acudir a la vía judicial previo el requerimiento exigible por la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-ad-

ministrativa. Dejando en libertad a la CA de resolver el expediente a reserva de las medidas cautelares a solicitar y otorgarse, en su caso por los tribunales.

7. LA TITULARIDAD Y RECAUDACIÓN DEL CANON POR LA OCUPACIÓN O USO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

El RD de traspaso a la CAC expresa en el apartado C) *Funciones y servicios que se reserva la Administración General del Estado*:

C) 5. La Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer otros gravámenes.

El Estado recaudará el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y la Comunidad Autónoma de Canarias recaudará, en su caso, los otros gravámenes que se puedan establecer, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

Si bien es cierto que el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas establece que toda ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre en virtud de una concesión o autorización, cualquiera que fuere la Administración otorgante, devengará el correspondiente canon en favor de la AGE, lo cierto es que dicho precepto, debe interpretarse conforme a los diferentes EEAA aprobados posteriormente y, en el caso que nos ocupa, por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del EACan.

Conforme el artículo 157.b) del EACan, Canarias ostenta la competencia exclusiva limitada sobre el otorgamiento de todo tipo de concesiones y autorizaciones en el dominio público marítimo terrestre, incluso de las concesiones de la Disposición Transitoria primera de la Ley de Costas, denominadas de reconocimiento de derechos sobre el dominio público marítimo-terrestre a la entrada en vigor de la Ley de Costas, reclamada como propia por el Estado, como expresa Menéndez Rexach³⁸ a pesar de no estar en el Real Decreto de Traspasos ya que no son un tipo de concesiones diferentes a las previstas con carácter general: *Son concesiones administrativas, con peculiaridades en cuanto al plazo y la exención de canon, que no alteran su naturaleza jurídica.*

Ello es así porque el Tribunal Constitucional, reiteradamente en su jurisprudencia afirmado que para cualquier juicio sobre la validez o la constitucionalidad

³⁸ Dictamen citado, págs. 12 y ss.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

dad se debe realizar sobre la base de las disposiciones que forman el “bloque de la constitucionalidad”, en el que se integran la Constitución y, subordinados a ella, los Estatutos de Autonomía, junto a las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. El cambio de este bloque de la constitucionalidad, por la modificación de una norma tan trascendental en nuestro ordenamiento jurídico, como es el Estatuto de Autonomía, puede determinar un cambio en ese enjuiciamiento, de tal forma que lo que antes de dicha reforma pudiera ser inconstitucional, posteriormente a la modificación legislativa puede convertirse en constitucional.

El artículo 157 de nuestro Estatuto de Autonomía establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la *competencia exclusiva, que incluye en todo caso la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general*.

El hecho de que se configure como una “competencia exclusiva” y que la misma incluya *“la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre”* no puede ser obviado por la AGE.

De hecho, tampoco puede obviarse lo que ha sucedido con otras CCAA en el traspaso de funciones y servicios de la AGE en materia de ordenación y gestión del litoral. En Andalucía, el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero establece literalmente que se traspasan a dicha Comunidad *«la gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento» en relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles. Además, expresamente se prevé que, con relación a la gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley de Costas, incluye en el traspaso a Andalucía, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, «así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones».*

En el caso de Andalucía, el artículo 56 de su EA también establece literalmente la competencia exclusiva sobre la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general, como hace nuestro artículo 157.

Algo similar ocurrió con Cataluña. En el artículo 149.3 c) de su EA se establece que corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva,

incluyendo en todo caso la regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general. Por ello, el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, contempla expresamente como funciones de la AGE que se traspasan a la Generalitat de Cataluña la Gestión de los ingresos que se devenguen por la explotación de los usos autorizados.

Posteriormente se dictó la ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, en cuyo artículo 25 se puede leer que *«Toda explotación de actividades en el dominio público marítimo-terrestre para cuya realización sea necesario disponer de una concesión de la Administración de la Generalidad devenga el canon correspondiente a su favor, sin perjuicio de los cánones que también sean exigibles por otras administraciones». Al final del precepto se establece que «Los ingresos derivados del canon de explotación de actividades que acrediten las concesiones sobre dominio público marítimo-terrestre a la Generalidad están destinados a la mejora, conservación, recuperación y restauración del dominio público marítimo-terrestre del territorio de Cataluña. El departamento competente en materia de ordenación del litoral, mediante la dirección general correspondiente, debe establecer en cada momento las prioridades en la aplicación de estos recursos». Más adelante, en el artículo 29 de la misma ley, se establece que «Corresponde a la Administración de la Generalidad, en los términos establecidos por la presente ley: (...) h) El establecimiento y recaudación del canon de explotación de actividades en el dominio público marítimo-terrestre y de las tasas en materia de ordenación del litoral».* Ninguno de esos artículos fue recurrido por el Estado.

La STC 18/2022 de 8 febrero, sobre esta Ley catalana a recurso interpuesto por la AGE por la vía del artículo 161.2 CE, para nada ha cuestionado el precepto citado.

Por ello, a la hora de abordar esta cuestión para la CAC, la literalidad del artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas no es suficiente. Es evidente que la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA, varía en el espacio territorial (no todas las CC.AA ostentan el mismo nivel competencial) y en el tiempo (esa delimitación de competencias entre el Estado y las autonomías no se mantiene inalterable a lo largo de los años), por lo que el alcance y aplicabilidad de una norma como la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas varía para unos territorios u otros y para unos momentos históricos u otros.

Conviene insistir, como se ha desarrollado *ut supra* que el Estado, en esta materia, recibe sus potestades del artículo 132 de la Constitución, el cual no actúa como un título competencial a imagen y semejanza del artículo 149 de la Constitución, sino que determina una titularidad de determinados bienes y la defensa de ese estatus, encuadrándose la denominada “integridad de dominio público marítimo-terrestre” en todo aquello que pudiera poner en peligro la naturaleza de esos bienes.

Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en relación...

Se vincula, por ello, a potestades propias de del titular de los bienes, lo cual implican dos consecuencias: la primera que ese haz de facultades que tiene la AGE no va vinculado al ejercicio de la titularidad de una competencia sino a la titularidad de los bienes; la segunda, que se configura ese haz de facultades no como un derecho de propiedad al uso, sino como una potestad de protección, lo que implica que no estamos ante derechos renunciables, sino ante una potestad ejercitada con el fin de la conservación, protección, restauración y adaptación del dominio público marítimo-terrestre.

El cobro de un canon, así como la gestión de esos ingresos, no se enlaza ni con la defensa de la integridad física de los bienes, ni con la defensa de la integridad jurídica, ni con la defensa del uso público de los bienes, ni con la defensa de sus valores paisajísticos o naturales ni, por último, con la adaptación frente a las consecuencias del cambio climático. Al contrario, estamos ante un tributo que grava el hecho imponible de la ocupación o aprovechamiento de los bienes de bienes de dominio público marítimo-terrestre y que tiene por destino la compensación de los costes de la inversión que soporte la Administración Pública destinados a la protección y mejora del Dominio Público Marítimo Terrestre. El devengo, o nacimiento de la obligación para los titulares de las concesiones o autorizaciones, se produce en el momento del otorgamiento de las mismas y es exigible por cada acto de disfrute que se efectúa de estos aprovechamientos. Lo anterior determina que la naturaleza de dicho canon está vinculada no a la titularidad del bien y la defensa de su integridad, sino a la gestión de su uso y al ejercicio de las competencias sobre esa parte del territorio.

El TC, en numerosas sentencias (entre otras las SSTC 185/1995 y 63/2003) considera que estos cánones son prestaciones patrimoniales de derecho público de naturaleza tributaria. En la STC 63/2003 literalmente se dice que el canon por ocupación, en tanto que se exige por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, constituye unas prestaciones patrimoniales de carácter público que tienen su fundamento en la utilización privativa, o el especial aprovechamiento, de los bienes que componen el demanio.

Es por ello, que el fundamento está vinculado a los usos y aprovechamientos de esos bienes, lo cual se encuadra dentro de las competencias asumidas como exclusivas por la CAC en su nuevo EACan, en consonancia con otras Comunidades que ya han recibido sus traspasos en esta materia. A sensu contrario, el canon no está vinculado a la mera titularidad, como tampoco a ninguna de las facultades o potestades ya enumeradas que dicha titularidad le otorga al Estado.

Una postura que niegue la posibilidad de recaudar dicha prestación patrimonial de carácter público a Canarias implicaría vaciar de contenido a las previsiones de nuestro EACan, al pretender privar de efecto jurídico alguno al precepto que otorga a Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral y que expresamente incluye la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, como complementaria

unida a la de otorgamiento de concesiones, ocupaciones y autorizaciones en el dominio público.

El hecho de que se incluya el término “regulación”, elimina cualquier posibilidad de considerar esta competencia como meramente ejecutiva, y evidencia la competencia autonómica en la producción normativa sobre esta cuestión. El hecho de que se incluya el término “gestión”, implica que la Comunidad Autónoma dirige y administra ese régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, siendo innegable que, por derivación, un canon que está vinculado con el uso y aprovechamiento especial de estos bienes se incluye en esa esfera de competencias autonómicas.

En la citada STC 18/2022 de 8 Febrero³⁹ (FJ 2ºd) se expresa respecto al concepto de gestión y su contenido competencial que va más allá de la mera ejecutividad en esta materia:

*d) De este encuadramiento estatutario y de la doctrina constitucional citada se desprende entonces que el término “gestión” empleado en el art. 149.3 b) [EACat] no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida en el Estatuto.....Una interpretación sistemática y teleológica de este art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, “en relación con el contexto” y “atendiendo fundamentalmente” a su “espíritu y finalidad”, como preceptúa el artículo 3.1 del Código civil, impide otorgar al término “gestión” el significado restrictivo y excluyente que asume el escrito de interposición. De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d) CE], el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988, que dice: “[c]orresponde a la administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley [...] [l]a gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de [...] concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento”, y no como una reserva absoluta y excluyente que prohíba la atribución por ley autonómica de esa potestad a los ayuntamientos, como entiende el recurso. **No puede equipararse la mención a la “gestión” de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre del art. 149.3 b) EAC con el empleo de los términos “gestión” o “ejecución” en la Constitución misma para excluir la asunción y ejercicio***

³⁹ Para Eguinoa de San Román, op. cit RAP nº 222, pág. 199, esta STC reitera con toda claridad que la gestión de los títulos de ocupación del demanio marítimo-terrestre es competencia propia de la comunidad autónoma catalana

de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la “ejecución” de la “legislación laboral” estatal, art. 149.1.7 CE). El propio tenor literal del art. 149.3 b) abona esta conclusión, ya que dentro de la “gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre” incluye “especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar”, sucesivas salvedades (“especialmente el otorgamiento”, “en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar”) que evidencian que la “gestión” inicial no se limita al otorgamiento.

El hecho que los Estatutos lo prevean, hace que la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público que hasta entonces ejercidos por el Estado, pasen a la CA con la naturaleza competencial que dicho Estatuto determine.

Es cierto que existen sentencias del TC que vinculan el cobro del canon por la utilización de dominio público marítimo-terrestre al hecho de la titularidad de dichos bienes, por ejemplo la Sentencia 40/1998 de 19 febrero, sin embargo dicha sentencia es muy anterior a los últimos EEAA aprobados, analizados por lo tanto con otro bloque de la constitucionalidad y sus conclusiones no pueden ser utilizadas literalmente a un escenario temporal diferente o a cualquier CA. De hecho, en dicha sentencia, que aglutinaba recursos de varios gobiernos autonómicos (Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Xunta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias) contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el TC termina afirmando que el parámetro de decisión en el caso de Cataluña, Galicia y Canarias es uno en concreto pero que, en cambio, al recurso de las Islas Baleares le es de aplicación un parámetro de control parcialmente diferente.

Por todo ello, procede concluir:

Primero.—El artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas debe interpretarse conforme a los diferentes EEAA aprobados posteriormente los cuales, al formar el denominado “bloque de la constitucionalidad”, pueden variar con cada modificación los márgenes de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA y, con ello, la validez y eficacia de los preceptos estatales en cada autonomía.

Segundo.—El artículo 157 de nuestro EACan otorga a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral, la competencia exclusiva, incluyendo expresamente la regulación y la gestión (en sentido amplio, como se ha expuesto) del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general.

Tercero.—El Estado, en esta materia, recibe sus potestades del artículo 132 de la CE, el cual no actúa como un título competencial a imagen y semejanza del artículo 149 de la Constitución, sino que determina una titularidad de determinados bienes y la defensa de ese estatus, encuadrándose la denominada

“integridad de dominio público marítimo-terrestre” en todo aquello que pudiera poner en peligro la naturaleza de esos bienes.

Cuarto.—El cobro de un canon, así como la gestión de esos ingresos, no se enlaza ni con la defensa de la integridad física de los bienes, ni con la defensa de la integridad jurídica, ni con la defensa del uso público de los bienes, ni con la defensa de sus valores paisajísticos o naturales ni, por último, con la adaptación frente a las consecuencias del cambio climático, siendo estos aspectos los que, conforme a la jurisprudencia, se erigen como los ámbitos en los que el Estado debe ejercer sus potestades sobre dichos bienes.

Quinto.—Estos cánones son prestaciones patrimoniales de derecho público de naturaleza tributaria, vinculados por la ocupación, en tanto que se exige por la utilización privativa o aprovechamiento especial, del dominio público. Es decir, vinculado a las competencias asumidas como exclusivas por la CAC en su nuevo EAcan. A sensu contrario, el canon no está vinculado a la mera titularidad, como tampoco a ninguna de las facultades o potestades ya enumeradas que dicha titularidad le otorga al Estado.

Sexto.—Una postura que niegue la posibilidad de recaudar dicha prestación patrimonial de carácter público a Canarias, implicaría vaciar de contenido a las previsiones de nuestro EAcan, al pretender privar de efecto jurídico alguno al precepto que otorga a Canarias la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral y que expresamente incluye la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre. El término “regulación”, elimina cualquier posibilidad de considerar esta competencia como meramente ejecutiva. El término “gestión”, implica que la CA dirige y administra ese régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre, siendo innegable que, por derivación, un canon que está vinculado con el uso y aprovechamiento especial de estos bienes se incluye en esa esfera de competencias autonómicas.

2.
**Procedimiento administrativo,
contratos, convenios
y subvenciones**

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones y la posibilidad de un plan estratégico abreviado en determinados casos específicos.

Roberto Reyes Torres

Jefe del Servicio de Asuntos Generales y Política Exterior.

Dirección General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias.

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto, principalmente, concienciar a los poderes públicos, tanto a los gestores, en su cometido de garantizar el cumplimiento y la aplicación de las disposiciones vigentes que regulan la aprobación, seguimiento y control de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) y especialmente, a los altos cargos como encargados de tomar las decisiones que garanticen los principios de buen gobierno en la aplicación y puesta en marcha de los referidos instrumentos de planificación, y al mismo tiempo, señalar su importancia, obligatoriedad e indispensabilidad. En el mismo sentido, se hace referencia a su publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS), a la inclusión en el PES de las subvenciones y ayudas procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia concedidas por el Gobierno de España (Fondos Next Generation EU), a su adaptación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la incorporación en el PES de la perspectiva de género a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres. Asimismo, se hace una referencia especial a su tramitación y aprobación en la Comunidad Autónoma de Canarias, y por último aborda las asignaciones públicas que quedan fuera de la planificación estratégica.

Palabras Clave: Planificación, Plan Estratégico de Subvenciones (PES), recursos públicos, transparencia, concurrencia.

ABSTRACT: The main purpose of this article is to make public authorities, both managers, aware of their task of ensuring compliance with and implementation of the provisions in force governing the approval, monitoring and control of Strategic Grant Plans (SGP) and in particular to senior decision-makers responsible for ensuring the principles of good governance in the implementation and implementation of the above-mentioned planning instruments, while noting their importance, obligatoriness and indispensability. In the same sense, reference is made to its publication in the

National Subsidy Database (BDNS), to the inclusion in the SGP of subsidies and aids from the Recovery, Transformation and Resilience Plan granted by the Government of Spain (Next Generation EU Funds), in line with the Sustainable Development Goals and gender mainstreaming to promote gender equality through the elimination of inequalities and the promotion of gender equality. It also makes special reference to its approval and processing in the Autonomous Community of the Canary Islands, and finally addresses the public allocations that remain outside the strategic planning.

Keywords; Planning, Strategic Grant Plan (SSP), public resources, transparency, concurrence.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 3. PUBLICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES. 4. INCORPORACIÓN AL PES DE LAS SUBVENCIONES ASOCIADAS AL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA. 5. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 6. ADAPTACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. 7. CONCRECIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 8. CONTENIDO ‘ABREVIADO’ DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIÓN. 9. INFORMACIÓN SOBRE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO. 10. INFORME DE LA OFICINA PRESUPUESTARIA. 11. CONTROL DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES POR LA INTERVENCIÓN GENERAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. 12. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS: 12.1 Marco jurídico. 12.2 Competencia para elaborar y aprobar un plan estratégico: 12.2.1 Competencia para la elaboración de estrategias de subvenciones. 12.2.2 Aprobación del planeamiento estratégico por el consejero respectivo. 13. ASIGNACIONES PÚBLICAS QUE QUEDAN FUERAN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. 14. INCORPORACIÓN DE LOS PREMIOS A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES. 15. CONCLUSIONES. 16. RERERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

El Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, (BOC Extraordinario, nº 222, de 15 de noviembre de 2018) hace referencia a la potestad de fomento de la Comunidad Autónoma de Canarias al señalar en su art. 102, bajo la rúbrica de “*Fomento*”, que en aquellas materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, y para poder desarrollar esta actividad de fomento podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión.

Recogiendo en el Art. 114 EAC, su potestad de Planificación, ordenación y promoción de la actividad económica señalando la correspondencia a la Comu-

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

nidad Autónoma de Canarias de la competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, todo ello respetando en todo caso lo establecido en los artículos 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución Española.

Por su parte, el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre de 2003 General de Subvenciones (BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2003), sitúa el acento en que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, debiendo añadirse forzosamente el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los ineludibles objetivos de estabilidad presupuestaria.

Y en el mismo sentido el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, (BOE núm. 176, de 25 de julio de 2006), dedica la Sección Primera del capítulo III del título preliminar (artículos 10 al 15) a los Planes Estratégicos de Subvenciones. En su exposición de motivos, se reconoce la concepción de estos planes como un instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones.

En el referido Real Decreto se dota a los Planes Estratégicos de un mero carácter programático e instrumental, orientado a la ordenación de los procesos de distribución de recursos en función de los índices de logro de fines, todo ello con la suficiente flexibilidad como para que los órganos de las Administraciones públicas asuman el valor que, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, supone su aprobación y seguimiento.

En cuanto a la vigencia de los PES, el artículo 11.4 del precitado Reglamento determina que los planes estratégicos contendrán previsiones para un periodo de vigencia de tres años, salvo que, por la especial naturaleza del sector afectado, sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente.

En el ámbito específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 36/2009 de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, (BOC nº 68, de 8 de abril de 2009), los concibe como instrumentos de interrelación de los criterios de asignación presupuestaria con los objetivos alcanzados en cada política gestionada a través de subvenciones y establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, de forma que permita que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos, puedan ser modificadas, sustituidas o eliminadas.

Así, el referido Decreto 36/2009, dedica su artículo 6 al Plan Estratégico de Subvenciones, apuntando que para cada uno de los Departamentos (Conseje-

rías) que integran el Gobierno de Canarias, incluido el Departamento de la Presidencia del Gobierno, se aprobará un plan estratégico, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos vinculados a cada uno de los referidos departamentos.

Si bien también permite que, por los titulares de los órganos respectivos según su normativa reguladora, se podrán aprobar planes estratégicos especiales, de ámbito inferior al departamental, cuando su importancia justifique su desarrollo particularizado. Asimismo, por los titulares de los Departamentos u organismos afectados, antes señalados, se podrán aprobar planes estratégicos conjuntos, cuando en su gestión participen varios Departamentos u organismos o entes públicos de distinto ámbito departamental.

Añadiendo el precitado precepto que los planes y programas sectoriales tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones siempre que recojan el contenido a que se hace referencia en el artículo 7 del Decreto 36/2009.

En lo que se refiere al periodo de vigencia los planes estratégicos, contendrán previsiones para un período de vigencia de tres años, salvo que por la especial naturaleza del sector afectado sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente. No obstante, lo anterior, dichos planes podrán tener una vigencia inferior cuando los mismos deban ajustarse a los escenarios plurianuales aprobados y someterse, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria se determinen para cada ejercicio.

En lo que respecta a la aprobación de los planes estratégicos de subvención, se requerirá informe previo de la Dirección General competente en materia de presupuestos. Debiendo adjuntar a la solicitud del referido informe, el informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan anterior; sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación.

Además, también es necesario, como complemento del PES la incorporación, al mismo, por parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de la perspectiva de género en la planificación, la gestión y el otorgamiento de sus subvenciones, a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

Así mismo, en lo que se refiere al contenido de los PES, el artículo 7 del mencionado Decreto 36/2009, hace alusión a que en los planes se deberán recoger los objetivos estratégicos que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del plan y que han de estar vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios.

Además, en el referido contenido se deben incluir las líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación. Debiendo concretarse para cada una de ellas: áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

las subvenciones, objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, plazo necesario para su consecución, costes previsibles para su realización y detalle de las fuentes de financiación, así como el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan.

Y, como ha reiterado en varias ocasiones la Audiencia de Cuentas de Canarias, se deben determinar para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan, que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

Al igual que en la legislación estatal, el desarrollo legislativo autonómico ha previsto un procedimiento abreviado que ha recogido en el apartado 2º del referido artículo 7 que permite que el contenido del plan estratégico pueda reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en dos supuestos específicos:

1º. Para aquellas subvenciones que se concedan de forma directa.

2º. Para las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública.

Es sustancial señalar, de cara a la información a favor de los interesados, que los planes estratégicos de subvenciones tienen carácter programático y su contenido no crea derechos ni obligaciones; su efectividad quedará condicionada a la puesta en práctica de las diferentes líneas de subvención, atendiendo entre otros condicionantes a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio. Por lo que los interesados carecen del derecho a reclamar la concesión de cualquier subvención por el mero hecho de que estas estén incluidas en el Plan Estratégico de Subvenciones, en tanto siga pendiente el inicio del procedimiento de concesión, bien mediante la aprobación y publicación de las oportunas bases, o mediante la aprobación de la correspondientes Resolución de concesión.

Conforme a lo señalado, todos los departamentos deben contar con un plan estratégico con una duración de tres años, si bien podrán tener una duración diferente cuando se motiven sus razones en el propio plan.

La indispensabilidad de estos instrumentos de planificación, es revelada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su STS 1934/2022-ECLI:ES:TS:2022:1934, de fecha 9 de mayo de 2022, en la que señala que en la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2012 (recurso 4271/2011), en relación con la interpretación del artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se sentó la siguiente doctrina:

Efectivamente, el artículo 8.1 de la ya citada Ley General de Subvenciones establece:

“1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán

concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

De este precepto pueden obtenerse, sin esfuerzo dialéctico, dos conclusiones: Primera, el Plan Estratégico tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención; y segunda el precepto es imperativo y categórico. Consideramos que la dicción del precepto, exigiendo con carácter previo el Plan Estratégico, no es tangencial y no sistemático, como sostiene la sentencia de instancia, sino requisito esencial y previo a la regulación de la subvención, de tal forma que sí requiere una formalización o instrumentalización externa que, aunque no es exigible una determinada formalidad, si una definición específica que pueda ser identificada. Apoya esta interpretación el mismo artículo 8, en su apartado 3, al establecer:

“3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad igualdad y no discriminación.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”

Es decir, la propia norma —y de ahí también su imperatividad y no mera tangencialidad— alude a los objetivos de transparencia, eficacia y eficiencia, que deben presidir la gestión de las subvenciones. Lo que puede relacionarse también con la Disposición Adicional 13ª de la misma ley, para darnos definitiva interpretación de la imperatividad del precepto, de carácter básico como recoge la sentencia de instancia.

Y así mismo, la referida STS 1934/2022 señala que; cabe añadir a la cita de sentencias de esta Sala que la línea iniciada por la sentencia de 26 de junio de 2012, que considera que el Plan Estratégico requerido por el artículo 8.1 de la Ley 38/2003 tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención y que su exigencia es imperativa y categórica, ha sido seguida por otras sentencias de la Sala, de fechas 4 de diciembre de 2012 (recurso 4369/2011), 28 de enero de 2013 (recurso 559/2012) y 16 de abril de 2013 (recurso 1372/2012).

Señalando así mismo la referida STS que el Plan Estratégico de Subvenciones constituye un instrumento de planificación de políticas públicas que tengan como objetivo el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública, cuya aprobación, con carácter previo a la regulación de la subvención, resulta exigible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley General de Sub-

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

venciones, de donde se infiere que se configura como un requisito esencial del procedimiento subvencional y dado el tenor de los apartados 1 y 3 del artículo 8 y de la disposición adicional decimotercera de la Ley 38/2003, el Plan Estratégico de Subvenciones, al que se refiere dicha disposición, tiene carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituyendo un requisito esencial cuyo cumplimiento exige que sea formalizado externamente y con un contenido que le haga identificable como tal por reflejar al menos aquello a que alude el apartado 1 de ese artículo 8.

En conclusión, y por si alguien tuviera alguna duda, la Sala Tercera del TS declara que el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, debe ser interpretado en el sentido de que la aprobación de un Plan Estratégico de Subvenciones, con carácter previo al establecimiento de cualquier subvención, constituye un requisito esencial del procedimiento subvencional, de modo que el incumplimiento de esa obligación, por parte de la Administración pública o Ente público convocante de las ayudas públicas, determina la nulidad de la Orden de convocatoria de la subvención.

El Plan Estratégico de Subvenciones pretende dar cumplimiento a las disposiciones legales reguladoras de las subvenciones públicas, entre las que se contempla la obligación de la Administración de recoger en un único documento las líneas de subvención programadas para el período de vigencia que corresponda. En este sentido debe entenderse como la materialización del principio de transparencia que debe regir la gestión pública, en la medida en que permite a la ciudadanía conocer los objetivos, los costes, la financiación y otros datos de interés en relación a cada una de las subvenciones a conceder.

2. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

En el ámbito de la actividad de fomento, las diferentes normas reguladoras de la actividad subvencional no establecen la obligatoriedad de recabar la opinión de organizaciones, asociaciones y ciudadanos, con anterioridad a la elaboración de los PES.

Ahora bien, el Art. 37 del Estatuto de Autonomía de Canarias recoge, como uno de los principios rectores de los poderes públicos canarios, la participación activa de todos los ciudadanos y ciudadanas de Canarias en la vida política, económica, cultural y social de Canarias. Dicha participación ciudadana, como así señala la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, permite colaborar en la acción de los gobernantes, posibilitando la participación de la ciudadanía en la elaboración y evaluación de las políticas públicas.

Como ejemplos de participación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud

señala como ejemplo de participación en la elaboración del PES de este departamento; la participación de la Plataforma del Tercer Sector, para tratar la convocatoria de subvenciones del IRPF 2022, o bien las Acciones de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas, en relación con la ejecución de actuaciones previstas en la Estrategia Canaria de Infancia.

Por otra parte, la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo, en relación a la elaboración de su PES, ha señalado que las diferentes estrategias sectoriales responden a las demandas y necesidades de diferentes sectores intervinientes manifestados en un proceso participativo de consulta pública a través del Portal de Participación Ciudadana, así como a través de órganos colegiados, como el Consejo Canario de Relaciones Laborales.

Sin embargo, en el caso del resto de los departamentos del Gobierno de Canarias o bien, no han comunicado o bien han comunicado la ausencia de participación de agentes, públicos o privados, en la elaboración de sus Planes Estratégicos de Subvenciones.

De todo lo cual se infiere que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias el proceso de elaboración de los PES es generalmente interno, sin que en su confección participen entidades públicas o privadas.

Por todo lo cual, como ha señalado la Audiencia de Cuentas de Canarias; se recomienda que por el Gobierno de Canarias se establezcan medidas para que en el proceso de elaboración de los PES se dé una mayor participación a los sectores afectados.

3. PUBLICACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES EN LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES

La Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) constituye el instrumento de publicidad de la ejecución de políticas públicas de fomento y, por ello, de la necesaria transparencia en la gestión pública. El Art. 13 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, establece que los PES y sus actualizaciones deberán publicarse en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas.

No obstante, dicho Artículo carece de carácter básico y no ha sido incorporado a la normativa autonómica por lo que, en el Decreto que regula el régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito de la Administración de la Comunidad autónoma de Canarias, no existe la obligatoriedad de la publicación de los PES en la BDNS, constatándose que en ningún caso se ha procedido a su publicación en la misma.

Ahora bien, el requisito de publicidad de los PES en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias se cumple con carácter general, tanto por haberse procedido a la publicación de sus Planes Estratégicos de Subvenciones en el BOC,

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

como por el cumplimiento del Art. 31 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, (BOC nº 5, de 9 de enero de 2015), el cual impone a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la obligación de publicar los planes estratégicos de ayudas y subvenciones aprobados, habiéndose verificado que por la práctica totalidad de los Departamentos del Gobierno de Canarias, los Planes Estratégicos de Subvenciones han sido publicados en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias.

No obstante, por la Audiencia de Cuentas de Canarias se ha recomendado al Gobierno de Canarias la necesidad de modificar la normativa de subvenciones, estableciendo la obligación de publicar en la referida BDNS, tanto los PES como sus posibles modificaciones.

4. INCORPORACIÓN AL PES DE LAS SUBVENCIONES ASOCIADAS AL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA CONCEDIDAS POR EL GOBIERNO DE ESPAÑA

Los fondos «Next Generation EU», es un instrumento excepcional de recuperación temporal, aprobado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020 y creados para responder de manera conjunta y coordinada con los Estados miembros a una de las peores crisis sociales, económicas y sanitarias de nuestra historia reciente y ayudar a reparar los daños causados por la pandemia de la COVID-19, y por tanto a reconstruir las economías de los Estados miembros, con una dotación de 750 000 Millones de euros.

Estos fondos, tiene dos instrumentos o mecanismos principales:

1. El Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) dotado con (672.500 Millones de euros).
2. EL REACT-EU dotado con (42.500 Millones de euros).

Los fondos REACT-EU son una ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa. Estos fondos operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. Promueven la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía, pero tienen como finalidad ayudar a los territorios a fortalecer el Estado del Bienestar y a reactivar la economía, tras la pandemia, con ayudas de apoyo al mantenimiento del empleo, a los trabajadores por cuenta propia, medidas de empleo juvenil, ayudas a las Pymes, etc.

El MRR constituye el núcleo del Fondo de Recuperación. El objetivo específico del Mecanismo es proporcionar a los Estados miembros ayuda financiera significativa y eficaz para intensificar las reformas y las inversiones públicas para lograr una recuperación sostenible y resiliente, al mismo tiempo que se promueven las prioridades ecológicas y digitales de la UE, mediante el apoyo a seis medidas estructuradas en 6 pilares:

1. Empleo y crecimiento inteligente sostenible e integrador.

2. Salud y resiliencia.
3. Transformación digital.
4. Transición ecológica.
5. Políticas para la próxima generación.
6. La cohesión social y territorial.

Por su parte el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Plan España puede) fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril 2021 (BOE de 30 de abril de 2010), y aprobado por Decisión de Ejecución del Consejo el 26 de junio de 2021, por la que se aprueba la evaluación del Plan de recuperación y resiliencia de España (*Council Implementing Decision-CID*).

El Plan se articula en un conjunto coherente de inversiones y en un ambicioso programa de reformas estructurales y legislativas orientadas a abordar los principales retos de nuestro país. El Plan está diseñado en torno a 4 grandes ejes transversales.

1. Transición ecológica.
2. Transformación digital.
3. Cohesión social y territorial.
4. Igualdad de género.

Estos 4 ejes transversales orientan las 10 políticas palanca que inciden directamente en aquellos sectores productivos con mayor capacidad de transformación de nuestro tejido económico y social. En las 10 políticas palanca se integran a su vez 30 componentes que son las líneas de acción transversales del Plan dedicada a un ámbito de la Economía, (pág.12 PLAN) y se sustentan en 212 Medidas (102 reformas 110 inversiones), para contribuir a alcanzar los objetivos generales del Plan (pag.147).

En lo que atañe a la Distribución de los fondos «Next Generation EU» a España corresponde la siguiente distribución de los Fondos Next Generation EU:

- MRR: 140.000 Millones de euros (2021-2026) de los cuales un 52% a fondo perdido y un 48 % corresponde a préstamos.
- REACT EU: 12.436 Millones de euros (2021-2023).

Al Archipiélago Canario le corresponden 2.380 Millones de euros.

- MRR: 1.750 Millones de euros.
- REACT EU: 630 Millones de euros.

El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR) y el Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), constituyen los dos instrumentos de mayor volumen con los que está dotado el Fondo de Recuperación Next Generation EU.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, resulta de aplicación la Ley Canaria 4/2021, para la agilización administrativa y la planificación, ges-

tión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «Next Generation EU».

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 9 de la 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», (BOC nº 160, de 4 de agosto de 2021) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la gestión de dichos fondos habrá de elaborarse un instrumento de planificación estratégica, que, según señala la disposición adicional primera de dicha ley, tiene la consideración de plan estratégico de subvenciones.

5. ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES.

El artículo 8 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias bajo la rúbrica de “Seguimiento de planes estratégicos de subvenciones” establece que anualmente se realizará la actualización de los planes de acuerdo con la información relevante disponible, que cada Departamento emitirá en el período equivalente a la mitad de la vigencia del plan un informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación, y que si como resultado de los informes de seguimiento existen líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, podrán ser eliminadas.

En este sentido, la función de los PES como instrumentos de planificación y de control requiere llevar a cabo actuaciones de seguimiento y control de la consecución de los objetivos inicialmente marcados para los recursos invertidos, de forma que con los resultados obtenidos acerca de la eficacia, eficiencia y economía de las líneas de subvenciones incluidas en los mismos, se retroalimente el proceso de toma de decisiones en el diseño de las futuras políticas de fomento.

Así, el referido Art. 8 del Decreto 36/2009 establece la obligación de analizar si se han cumplido los objetivos y los efectos previstos, al objeto de determinar si procede el mantenimiento, modificación o la supresión de las líneas de subvención en el incorporadas. Dicha obligación se materializa mediante la emisión, a mitad de la vigencia del plan, de un informe sobre el grado de avance de la aplicación, sus efectos y sus repercusiones presupuestarias y financieras al objeto de que si se constata que hay líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, puedan llevarse a cabo las medidas correctoras que permitan una mejor consecución del interés público.

Desde un punto de vista práctico, en el ámbito específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 36/2009, exige como una garantía previa que en su fase de elaboración ha de recabarse, con carácter previo a su aprobación, el informe de la Dirección General competente en materia de presupuesto. Dicho informe, tiene, pues, un carácter preceptivo y no vinculante.

En este sentido, el legislador autonómico ha querido destacar el carácter previo de la aprobación de una planificación anterior a la aprobación de las disposiciones reguladoras de las subvenciones, ya sean, bien las bases reguladoras de las subvenciones o las resoluciones u órdenes de concesión en aquéllos supuestos de concesión de subvenciones directas.

Sin embargo, desde un punto de vista formal los Planes Estratégicos de Subvenciones carecen de la capacidad de crear derechos de carácter económico o jurídico que directa o indirectamente los ciudadanos o interesados pudieran alegar frente a la Administración encargada de la gestión de las correspondientes subvenciones, y es que no son normas jurídicas generadoras de derechos para con terceros posibles beneficiarios.

Aunque eso no exige que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, una vez aprobados por los órganos competentes, se les da oportuna publicidad en el Boletín Oficial de Canarias.

En este sentido el artículo 31.1, apartado a), de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (BOC n.º 5, de 9 de enero de 2015), establece que:

“La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias hará pública y mantendrá actualizada la información relativa a los planes estratégicos de ayudas y subvenciones aprobados. Asimismo, dichos planes deberán ser publicados en el Boletín Oficial de Canarias, dentro de los veinte días siguientes a su aprobación.”

De la misma manera, el hecho de que se proceda a su publicación en el referido BOC tampoco posibilita la interposición de cualquier tipo de recurso, ya sea en la vía administrativa o judicial, a las disposiciones que regulen el procedimiento para la concesión de las subvenciones, o incluso el acto administrativo que implique la aprobación de la correspondiente convocatoria para su concesión.

6. ADAPTACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, establecen la agenda mundial hasta el año 2030 (Agenda 2030) para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todas las personas. Los

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

17 ODS y las 169 metas mundiales que integran la Agenda 2030 constituyen un verdadero plan de acción, son de naturaleza universal y de aplicación global. Todos los territorios del mundo sin excepción, independientemente de su nivel de desarrollo; todos los y las agentes, tanto públicos como privados; y toda la ciudadanía, tanto a nivel individual como colectivo, estamos llamados a procurar alcanzar la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el desarrollo económico.

La Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030 recoge los objetivos y metas para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. A tal fin los objetivos del Gobierno para la materialización de las políticas públicas han de estar alineados con los objetivos y metas contemplados en aquella.

El art 9.2 a) de la Orden de 4 de agosto de 2023, por la que se dictan normas sobre la elaboración y la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, establece que las memorias de programas presupuestarios deberán establecer su vinculación con los objetivos estratégicos de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030.

Y en la medida en la que en los PES se establecen las aplicaciones presupuestarias que contienen los créditos con arreglo a los cuales se van a financiar las distintas ayudas y subvenciones, debe existir necesariamente un acoplamiento entre los objetivos de las subvenciones detalladas en los PES y los ODS, recogidos en las disposiciones presupuestarias.

7. CONCRECIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

El art 7 del Decreto 36/2009 delimita el contenido del PES debiendo este expresar los objetivos estratégicos, que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el período de vigencia del plan, debiendo estos estar necesariamente vinculados con los objetivos establecidos en los correspondientes programas presupuestarios, y como señalamos en el apartado anterior con los ODS.

Debiendo incluir así mismo, dichos instrumentos de planificación, las líneas de subvención en las que se concreta el plan de actuación, y para cada una de ellas: las áreas de competencia afectadas y los sectores hacia los que se dirigen las subvenciones, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles para su realización y el detalle de las fuentes de financiación y el régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones que se establezcan. Debiéndose determinar para cada línea de subvención, un conjunto de indicadores relacionados con los objetivos del Plan, que, recogidos periódicamente por los responsables de su seguimiento, permitan conocer el estado de la situación y los progresos conseguidos en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

Y es que, en relación a los indicadores incluidos en el PES, no todos ellos posibilitan la concreción del nivel de ejecución de cada subvención, y no todos ellos sirven para determinar el objetivo final de la acción de fomento. A título de ejemplo, si el objetivo de la ayuda o subvención consistiese, por ejemplo, en *“Fomentar la formación en materia de asuntos con la Unión Europea”* y a su vez, el efecto a lograr consistiera en *“Incrementar el número de personas que se incorporan al mercado de trabajo con una formación especializada”*, resultaría inviable un indicador que haga alusión al *“Número de estudiantes de postgrado formados en centros especializados”*, ya que un Indicador más preciso sería aquel que guardara relación con *“La empleabilidad de los beneficiarios de las subvenciones y no con el nº de beneficiarios de las mismas”*.

Queda por tanto de manifiesto la importancia de implementar en los PES indicadores precisos que guarden esa relación descrita con los objetivos del PES que permitan a la Administración acceder a un análisis riguroso y cierto en el logro de esa asociación de objetivos. Y que, a su vez, permitan dar cumplimiento a la demanda establecida en el Decreto 36/2009 de ultimar una posterior evaluación del propio PES con la finalidad de certificar el ámbito de cumplimiento de esos objetivos.

8. CONTENIDO ‘ABREVIADO’ DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIÓN

El Reglamento de la Ley General de Subvenciones en su Preámbulo concibe al plan estratégico de subvenciones como un “instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones.

En cambio, y con el fin de no producir rigideces innecesarias en el proceso de planificación estratégica, se admite en el reglamento la posibilidad de reducir el contenido del plan para determinadas subvenciones.

Los planes estratégicos tienen mero carácter programático, constituyéndose en esencia, en un instrumento fundamental para orientar los procesos de distribución de recursos en función del índice de logro de fines de las políticas públicas. En definitiva, el reglamento aborda la regulación de los planes estratégicos de subvenciones con rigor pero con la suficiente flexibilidad como para que los órganos de las Administraciones públicas asuman el valor que, en términos de eficacia, eficiencia y transparencia, supone su adecuada aprobación y seguimiento.”

Por otra parte, y como queda establecido por el artículo 7 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo;

“2. El contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación en los siguientes casos:

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

a) Las subvenciones que se concedan de forma directa.

b) Las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública”

Y en el mismo sentido se manifiesta el art. 12.2 del RD 887/06, “*el contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación*” en dos casos concretos:

Primero, en “*las subvenciones que se concedan de forma directa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones*”.

Segundo, en “*las subvenciones que, de manera motivada, se determinen por parte del titular del Departamento ministerial, en atención a su escasa relevancia económica o social como instrumento de intervención pública*”.

9. INFORMACIÓN SOBRE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El Instituto Canario de Igualdad (ICI) es el organismo del Gobierno de Canarias encargado de impulsar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombre en el archipiélago canario.

Dentro de sus principales objetivos se incluye la incorporación de la perspectiva de género de forma transversal en el conjunto de las políticas que se desarrollan en el ámbito autonómico, el desarrollo de programas específicos que compensen las situaciones de desigualdad y la eliminación de toda clase de discriminación por razón de sexo.

En este sentido, de cara a facilitar este trabajo, el programa “Canarias con Perspectiva” responde a la necesidad por parte del ICI de poseer una herramienta ágil, de actualización continua y fácil utilización, que permita la extracción de datos, así como el correcto estudio de la heterogénea información contenida en las distintas fuentes estadísticas. Su finalidad es facilitar la realización de una evaluación continua de todos los elementos socioeconómicos de interés para el conjunto de las Islas Canarias desde una perspectiva de género, entre los que deben incluirse el efectivo cumplimiento por parte de los Planes Estratégicos de Subvenciones de la observación en sus contenidos de la necesaria concurrencia de esa perspectiva de género. Este cuadro de mandos no solo permitirá proporcionar información relevante para su uso en los ámbitos políticos, académicos, periodísticos o de organizaciones civiles, sino que también facilitará su consulta para cualquier persona con interés en las diferentes materias que en el se abarcan.

Y esa obligación de incluir en los PES la necesaria información sobre la perspectiva de género, es exigida también por el número 6 del artículo 6, introducido por el apartado primero del artículo único del Decreto 151/2022, de 23 de junio,

que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, precepto que viene a resaltar que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias incorporará la perspectiva de género en la planificación, la gestión y el otorgamiento de sus subvenciones a fin de promover la igualdad de oportunidades entre sexos mediante la eliminación de desigualdades y el fomento de la igualdad de mujeres y hombres.

10. INFORME DE LA OFICINA PRESUPUESTARIA

El art. 2 del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (BOC 61, de 22 de mayo de 1985) señala que las Oficinas Presupuestarias quedan configuradas como unidades administrativas de análisis presupuestario y apoyo de las Consejerías en todas aquellas materias relacionadas con la gestión de los recursos públicos y desempeñarán entre sus funciones la de Informar los instrumentos de planificación y programación que se elaboren en el ámbito del Departamento respectivo, desde el punto de vista de su adecuación a los escenarios presupuestarios plurianuales vigentes.

Es por ello que, el proyecto de Orden por el que se aprobasen los respectivos PES debería someterse a informe de las referidas Oficinas Presupuestarias, sobre todo en lo que se refiere a la existencia o no de los créditos presupuestarios adecuados y suficientes de aquellas aplicaciones presupuestarias señaladas en el propio PES, con el objetivo de que se puedan llevar a cabo las acciones de fomento recogidas en cada Plan Estratégico de Subvenciones, como así se recoge en el Decreto señalado en este apartado que viene a señalar que entre las funciones propias de las Oficinas Presupuestarias en materia de gestión presupuestaria se recoge la de Informar los proyectos de disposiciones generales y resoluciones del Departamento con repercusión sobre el gasto público que deban ser preceptivamente informados por la dirección general competente en materia de presupuesto y, específicamente, analizar la memoria económica elaborada por el centro gestor en la que se detallen, debidamente evaluadas, sus repercusiones presupuestarias.

11. CONTROL DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES POR LA INTERVENCIÓN GENERAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Conforme se expresa el Artículo 15 del RD 887/2006, General de Subvenciones, sobre los efectos del incumplimiento del plan estratégico de subvenciones, si como resultado de los informes de seguimiento emitidos por los Ministerios y de los informes emitidos por la Intervención General de la Administración del

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

Estado, existen líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, podrán ser eliminadas.

Y en el mismo sentido sobre el control por parte de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canaria se ha querido posicionar el Decreto autonómico de subvenciones, cuando en su artículo 9 señala que el procedimiento para la aprobación y modificación de las bases reguladoras contendrá la iniciativa del órgano gestor en la que se especificará la adecuación de las mismas al plan estratégico de subvenciones, así como la propuesta de la Secretaría General Técnica que deberá pronunciarse sobre la legalidad de las mismas y el informe previo de la Intervención General.

Si bien la normativa autonómica, además de exigir el control previo para la aprobación y modificación de las bases reguladoras en la que se especificará la adecuación de las mismas al plan estratégico de subvenciones, como señala el referido artículo 9 del Decreto 36/2009, debería considerar la necesidad de su propia modificación mediante la incorporación de una disposición en términos similares a la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 38/2003, que señala que; El control y evaluación de resultados derivados de la aplicación de los planes estratégicos a que se hace referencia en el artículo 8 de esta ley será realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, y sin perjuicio de las competencias que atribuye la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a los departamentos ministeriales, organismos y demás entes públicos. Dicha incorporación a la normativa autonómica suministraría información al Gobierno de Canarias de forma homogénea y conjunta, lo que facilitaría la adopción de decisiones para alcanzar los objetivos del Gobierno.

12. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

12.1 Marco jurídico

Mediante el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, (BOC núm. 68, de 8 de abril de 2009), en desarrollo de sus competencias autonómicas, y en el marco de una política orientada a promocionar acciones y actividades de interés público para el archipiélago canario, se rige en su actuación de fomento por los principios generales propios de la acción subvencionada, anteriormente revisados en este artículo.

Al hilo de lo anterior, el artículo 6 del referido Decreto canario 36/2009, recoge lo establecido en el artículo 8 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, con objeto de adaptarla a la legislación básica del Estado.

En efecto, el precepto octavo de la Ley 38/2003 referida, tiene carácter de legislación básica de plena aplicación en el archipiélago canario, habiendo sido dictado al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución Española, a cuyo tenor, el Estado dispone de la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Por otro lado, en cuanto la vigencia del PES, el número 4 del artículo 6 redactado por el número tres del artículo único del Decreto 5/2015, 30 enero, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias señala que: Los planes estratégicos contendrán previsiones para un período de vigencia de tres años, salvo que por la especial naturaleza del sector afectado sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente. No obstante, lo anterior, dichos planes podrán tener una vigencia inferior cuando los mismos deban ajustarse a los escenarios plurianuales aprobados y someterse, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria se determinen para cada ejercicio.”

Y en el mismo sentido se recoge en el apartado 4 del artículo 11 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones al estipular que: Los planes estratégicos contendrán previsiones para un periodo de vigencia de tres años, salvo que, por la especial naturaleza del sector afectado, sea conveniente establecer un plan estratégico de duración diferente.”

Por otro lado, el número 5 del artículo 6 redactado por el número tres del artículo único del Decreto 5/2015, 30 enero, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, establece que; La aprobación de los planes a que se refieren los apartados anteriores, requerirá informe previo de la Dirección General competente en materia de presupuestos. A la solicitud de informe se adjuntará el informe sobre el grado de avance de la aplicación del plan anterior, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras que se deriven de su aplicación.

12.2. Competencia para elaborar y aprobar un plan estratégico.

12.2.1. Competencia para la elaboración de estrategias de subvenciones

Consecuencia de la aplicación directa a la Comunidad de Canarias, de la legislación básica del Estado contenida en la Ley 38/2003, la elaboración de un

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

plan estratégico de subvenciones por los diferentes órganos administrativos gestores de las mismas, se constituirá en una de las actuaciones preceptivas previas al inicio de un procedimiento administrativo de concesión.

La exigencia en la elaboración de un plan estratégico alcanzará a todos los sujetos establecidos en el artículo 3.1 del Decreto 36/2009, que tengan atribuida la competencia para la aprobación del gasto correspondiente; y así, en concreto, los titulares de los Departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, de los organismos públicos y demás entidades de derecho público que determinen sus normas reguladoras.

12.2.2. Aprobación del planeamiento estratégico por el consejero respectivo

Cuando el artículo 6 del Decreto 36/2009 preceptúa la obligación para cada Departamento, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados, de concretar previamente un plan estratégico, la norma se refiere a la obligación del consejero del ramo, como órgano competente para aprobar las bases reguladoras, de aprobar previamente a éstas un plan estratégico.

En este sentido, la interpretación literal de la norma, lleva a considerar como Órgano competente para adoptar un plan estratégico, al competente para el establecimiento de las subvenciones.

El Órgano competente para aprobar cada plan, por tanto, es el Consejero correspondiente por razón de la materia como miembro del poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se define en su doble naturaleza de ser, por una parte, componente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y por otra, cabeza de cada uno de los departamentos en los que se divide y resuelve su Administración.

En consecuencia, como competente, el Consejero del ramo deberá concretar un plan estratégico de subvenciones a su Consejería, por razón de la materia, mediante Orden administrativa.

El plan estratégico se configurará de esta manera como un instrumento de planificación y de coordinación de la actividad subvencional desarrollada por los diferentes centros directivos (Viceconsejerías, Direcciones Generales, etc) adscritos a cada Consejería. Partiendo del ámbito competencial de las Consejerías y de cada concreta política sectorial, cada plan estratégico podrá tener, según necesidad, un mayor o menor nivel de desagregación.

La ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, vino a establecer con carácter básico para el conjunto de las Administraciones Públicas, la obligación de elaborar y aprobar con carácter previo al establecimiento de subvenciones, un Plan Estratégico, en los términos previstos en su artículo 8.1, al apuntar que:

“Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”.

Y en su desarrollo, en lo que se refiere a su naturaleza, señala el artículo 10 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que:

“Los planes estratégicos de subvenciones a que se hace referencia en el artículo 8 de la Ley General de Subvenciones, se configuran como un instrumento de planificación de las políticas públicas que tengan por objeto el fomento de una actividad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.

13. ASIGNACIONES PÚBLICAS QUE QUEDAN FUERAN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Como se estableció anteriormente, el Preámbulo del Real Decreto 887/2006, hace mención a que, con el fin de no producir rigideces innecesarias en el proceso de planificación estratégica, se admite en el reglamento la posibilidad de reducir el contenido del plan para determinadas subvenciones.

Sin embargo, yendo un poco más allá, la legislación permite que para ciertas subvenciones se eximen de la obligación de bases reguladoras, y por ende también quedan exentas de incluirse en la planificación estratégica; son aquéllas subvenciones previstas en las letras a) y b) del artículo 22 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones que distingue por un lado, las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones, y por otro lado, aquellas subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.

Y tampoco tienen que incluirse en los PES las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones que tenga atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública o las aportaciones dinerarias que en concepto de cuotas, tanto ordinarias como extraordinarias, realicen

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

las entidades que integran la Administración local a favor de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que estas últimas ni tan siquiera están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, los libramientos de fondos en concepto de aportaciones dinerarias se realizarán en la forma y condiciones que se establezcan en su resolución de concesión, como se desprende de la Disposición adicional cuarta de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024.

Además, también quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de acuerdo con lo establecido en su art. 4.a) y tampoco tienen la obligación de incluirse en la planificación estratégica “los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”, sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, hay determinados premios que sí deben incluirse en el PES de la Administración Pública concedente.

14. INCORPORACIÓN DE LOS PREMIOS A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES

Aparte de la referencia a los premios antes señalada en su art. 4 a), la Ley 38/2003, también hace referencia los premios en la Disposición adicional décima, donde se menciona que reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable.

Sin embargo, hasta el momento sigue pendiente el establecimiento reglamentario de ese régimen especial aplicable a los referidos premios.

Por tanto, atendiendo al referido precepto 4 de la Ley 38/2003, el aspecto que distingue ambos tipos de premios es su atribución con o sin la previa solicitud del beneficiario. Si bien, hay que hacer referencia al art. 24 Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales que señala que se considerará subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las Entidades locales, que otorguen las Corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal.

De todo lo cual, se infiere que los premios otorgados sin la previa solicitud del beneficiario quedan fuera de la Ley General de Subvenciones y por tanto de la planificación estratégica.

Por tanto, parece que la conclusión que se deduce de la legislación citada es que los premios son subvenciones que, en el supuesto de que se otorguen sin la previa solicitud del interesado no le son aplicables los preceptos de la LGS.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha venido a arrojar más dudas sobre la distinción entre premio y subvención, ya que en su Sentencia 212/2012, de 14 de noviembre de 2012, dictada en relación al Recurso de inconstitucionalidad 1621-2003. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación señala que “[...] los premios que aquí se cuestionan son medidas que, si bien, en abstracto, podrían encuadrarse en el ámbito propio de las acciones de fomento vinculadas a la concesión de ayudas públicas, lo cierto es que, en su más común acepción, los premios son una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio. Esta circunstancia permite diferenciar su naturaleza de la predicable de las citadas ayudas y subvenciones públicas, en cuanto que éstas suponen la disposición ordinaria de fondos para la realización o el sostenimiento de una determinada actividad, mientras que aquéllos persiguen, como su propio tenor indica, otorgar reconocimiento institucional a una determinada labor [...].”

Por tanto, el TC fija la distinción en que los premios se configuran como una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio que persiguen otorgar reconocimiento institucional a una determinada labor, mientras que las ayudas y subvenciones públicas suponen una disposición ordinaria de fondos para la realización o el sostenimiento de una determinada actividad.

En este sentido si acudimos a la definición que el art. 2 de la Ley 38/2003, atribuye a las subvenciones, el referido precepto cuando establece el concepto de subvención, señala que se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos: a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios. b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

De donde se infiere que a los premios con contenido económico, si se les aplicaría la Ley General de Subvenciones, si bien para que estos premios se incluyan en el PES, de acuerdo con lo que hemos visto anteriormente, se exige además, conforme a lo preceptuado en el art. 4 de la LGS, a contrario sensu, que los premios se otorguen previa solicitud del beneficiario.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, se recogen distintos supuestos de premios como, los Premios “Canarias”, que se regulan en Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios Canarias (BOC 40, de 28.3.1997) y se desarrolla por el Decreto 122/1992, de 30 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Premios Canarias (BOC 108, de 5.8.1992), dado que en este

La inclusión de las subvenciones y ayudas públicas en el plan estratégico de subvenciones...

caso serán las academias, centros culturales o de investigación, universidades, instituciones y personalidades, en el ámbito del archipiélago canario, las que proponen como candidatos a personas o entidades para ser premiadas, y que no es el premiado quien realiza una solicitud para la obtención del premio (art.6), no habiendo identidad entre proponente y beneficiario, quedaría este concreto premio incurso en lo antes referido sobre el régimen jurídico aplicable a los premios concedidos sin la previa solicitud del interesado, y excluida la obligatoriedad de inclusión en el respectivo PES.

Por lo anterior, en tanto siga pendiente la aprobación de una disposición que regule los premios sin solicitud previa de los beneficiarios, se entiende que sería de aplicación su propia normativa, que se complementaría con los principios y requisitos establecidos tanto en la Ley General de Subvenciones, como en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, (BOC N° 244, de 19 de diciembre de 2006).

Al contrario, como ejemplo de premios concedidos en el ámbito de la CAC, que si deben, conforme a lo visto en este artículo, incluirse en el Plan Estratégico de Subvenciones, ya que se cumplen los dos requisitos necesarios, relativos a la atribución de un contenido económico y a la vez que su concesión se realice previa solicitud de los beneficiarios, tal es el caso de los Premios ganadores de diferentes concursos del carnaval, que acertadamente aparecen recogidos en el Plan Estratégico de Subvenciones 2023-2024, del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

15. CONCLUSIONES

La realidad actual de las Administraciones públicas refleja que aún queda mucho trabajo para conseguir una plena concienciación por parte de los poderes públicos de incluir la integridad de las subvenciones y ayudas públicas en sus respectivos Planes Estratégicos de Subvenciones, tal como exigen las disposiciones legislativas que regulan la materia.

La reiteración por parte del Tribunal Supremo, en un considerable número de sentencias, ponen de manifiesto la necesidad de que los entes que integran el sector público aprueben, primero, sus respectivos PES e incluyan en ellos todas las subvenciones y ayudas públicas, con las excepciones antes analizadas, antes de que las referidas asignaciones públicas sean concedidas a los posibles beneficiarios, e implica la evidente falta de sensibilización por quienes están obligados a su cumplimiento.

La trascendencia de los principios recogidos en el art. 8.3 de la Ley 38/2003 relativos a la publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante, aflora cuando se da cumplimiento a todos los requisitos exigidos para la aplicación de los Planes Estratégicos de Subvenciones.

De ahí la importancia que todas las entidades públicas con competencias en materia de gestión de subvenciones y ayudas públicas realicen una labor minuciosa para aprobar sus respectivos instrumentos de planificación e incluir en ellos la plenitud de las asignaciones cuya gestión les corresponde.

16. REFERENCIAS

- España (2003). Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Boletín Oficial del Estado, número 276, de 18 de noviembre de 2003.*
- España (2006). Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones Boletín Oficial del Estado, número 176, de 25 de julio de 2006.*
- Canarias (2014). Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Boletín Oficial de Canarias n° 5, de 9 de enero de 2015.*
- Canarias (2018). Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Boletín Oficial del Estado, n° 268, de 06 de noviembre de 2018.*
- Canarias (2009). Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias, Boletín Oficial de Canarias, n° 68, de 8 de abril de 2009.*
- Canarias (2022). Decreto 151/2022, de 23 de junio, que modifica el Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, n° 132 de 5 de julio de 2022.*
- ECLI:ES:TS: 2022:1934, Sentencia del Tribunal Supremo 1943/2022 (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª), de 9 de mayo de 2022, (recurso de casación 2317/2020).*
- Secretaría General del Consejo Europeo, Asunto: Reunión extraordinaria del Consejo Europeo días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020 – Conclusiones sobre el marco financiero plurianual (MFP) y medidas específicas de recuperación en el marco de «Next Generation EU». <https://www.consilium.europa.eu/media/vdipdows/euco-conclusions-20240417-18-es.pdf>*
- Canarias (1985). Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias. Boletín Oficial de Canarias, n° 61, de 22 de mayo de 1985.*
- Canarias (1997). Ley 2/1997, de 24 de marzo, de Premios Canarias. Boletín Oficial de Canarias n° 40, de 28 de marzo de 1997.*
- Canarias (1992). Decreto 122/1992, de 30 de julio, por el que se modifica el Reglamento de los Premios Canarias. Boletín Oficial de Canarias n° 108, de 5 de agosto de 1992.*
- Tenerife (2022). Plan Estratégico de Subvenciones 2023-2024, del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. <https://sede.santacruzdetenerife.es/sede/normativa-municipal/plan-estrategico-subvenciones>*
- Luis Salvador Giraldez Gutiérrez, Los premios, un instrumento para la promoción de comportamientos que revisten interés público, CEFLegal. Revista práctica de derecho: CEFLEGAL: revista práctica de Derecho N.º 145 Febrero 2013.*

La Ley que protege al informante

Marta Cabrera de Arrate

Letrada del Consejo Consultivo de Canarias

Responsable del Sistema de Información del Parlamento de Canarias

RESUMEN: La Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, pretende que se cumplan dos objetivos que coinciden en un mismo fin cual es erradicar las prácticas corruptas; un objeto indirecto o mediato de la citada Ley que consiste en erradicar las prácticas corruptas luchando contra las conductas fraudulentas previstas en la norma que nos ocupa; y un objeto directo o inmediato de la norma consistente en garantizar la seguridad de las personas que informen sobre los hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones o actos fraudulentos en su entorno laboral, prohibiendo expresamente las posibles represalias que en consecuencia el empleador pudiera adoptar reaccionariamente contra estas personas.

ABSTRACT: Law 2/2023, of February 20, regulating the protection of people who report regulatory infractions and the fight against corruption, aims to achieve two objectives that coincide with the same goal, which is to eradicate corrupt practices; an indirect or mediate object of the aforementioned Law which consists of eradicating corrupt practices by fighting against the fraudulent conduct provided for in the regulation in question; and a direct or immediate object of the rule consisting of guaranteeing the safety of people who report facts that could constitute infractions or fraudulent acts in their work environment, expressly prohibiting possible retaliation that the employer could consequently adopt reactionarily against this people.

SUMARIO: 1. LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. 2. NORMAS REGULADORAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS PREVISTO POR LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

1. LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1.1. La Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrup-

ción (LPI, en adelante), es una ley de trasposición cuya finalidad es incorporar al derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, directiva también conocida como la Directiva Whistleblower.

Para amenizar la lectura del presente artículo podría considerarse oportuno hacer un breve recorrido por la historia encontrándonos con el origen del whistleblower (también conocido como: alertador, informante, chivato, soplón, comunicador, denunciante, entre otros términos que le identifican) y comprender entonces el estudio de la norma que vela por la protección al informante.

El whistleblower aparece con la práctica de los oficiales de policía británicos que hacían sonar sus silbatos para dar cuenta de la comisión de un delito o de la existencia de un peligro en la vía pública alertando a las personas del peligro existente en la zona, así como a las policías u oficiales restantes.

En el idioma anglosajón el concepto whistleblower se corresponde pues con la acepción de empleado que rechaza involucrarse y/o que denuncia una actuación ilegal o irregular de su empleador o de sus compañeros. Así, la voz whistleblower en Collins dictionary indica “someone who finds out that the organization they are working for is doing something immoral or illegal and tells the authorities or the public about it”.

1.1.1 La LPI, pretende que se cumplan dos objetivos que coinciden en un mismo fin, así el objeto indirecto de la norma es erradicar las prácticas corruptas, previniéndolas en el supuesto de que no se hayan cometido, o bien, una vez cometidas o estando en ejecución, adoptando las medidas necesarias para frenar su continuidad poniendo fin a las mismas, en síntesis, el fin que persigue el legislador es luchar contra las conductas fraudulentas previstas en la norma que nos ocupa. El objeto directo de la norma es garantizar la seguridad de las personas que informen sobre los hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones o actos fraudulentos en su entorno laboral, prohibiendo expresamente las posibles represalias que en consecuencia el empleador pudiera adoptar reaccionariamente contra estas personas.

1.1.2. Debemos continuar haciendo mención del derecho de la información que contempla nuestra Lex Suprema dentro de los derechos fundamentales y libertades públicas en su artículo número veinte, entendiendo por libertad de información la comunicación de hechos mediante cualquier medio de difusión general, si bien dentro de este contexto el medio utilizado no es un *numerus apertus*. En este sentido es novedosa la Directiva whistleblower en la forma de abordar jurídicamente la lucha contra la corrupción mediante la creación de dos canales igualmente válidos para presentar la información, un canal interno integrado dentro del sistema interno y otro canal externo, como medios para que las personas informantes filtren las comunicaciones relativas a las infracciones que se hayan cometido, se estén cometiendo o se vayan a cometer y de las que tenga conocimiento.

La Ley que protege al informante

1.2.1 En atención al ámbito material cabría señalar que el contenido de la información facilitada por la persona anunciadora deberá estar dentro de los parámetros que la LPI establece para que el informante pueda gozar de protección y adquieran sentido de esta forma las actuaciones tendentes a corregir los actos fraudulentos y las infracciones indeseadas, estas son las acciones y omisiones que puedan constituir infracciones del derecho de la Unión Europea, así como las acciones y omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, y, en todo caso, aquellas que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social.

Tampoco podemos ignorar que están excluidas expresamente del ámbito de aplicación de la LPI, exclusión *ratione materiae*, las informaciones que afecten a la información clasificada, o a las obligaciones que resultan de la protección del secreto profesional de los profesionales de la medicina y de la abogacía, del deber de confidencialidad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de sus actuaciones, así como del secreto de las deliberaciones judiciales; en el mismo sentido no se aplicará la LPI a las informaciones relativas a infracciones en la tramitación de procedimiento de contratación que contengan información clasificada o que hayan sido declarados secretos o reservados, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o en los que así se exija para la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado.

1.2.2. En todo caso, esta Ley muestra un interés evidente en incentivar a las personas informantes para que realicen las comunicaciones relacionadas con los actos corruptos o irregulares que nuestra sociedad proscribire, fomentando la cultura y creando para ello los medios necesarios puestos a disposición de la alertadora o el alertador, el sistema interno y el canal externo, que conviven a su vez con otros medios ya existentes previstos en otras normas para cumplir el mismo fin y que muchos de ellos han tenido que ir adaptándose a esta norma. De esta forma se podrán conocer y, en consecuencia, poner fin a las citadas actuaciones que la sociedad rechaza. Por todo ello la persona informante constituye sin duda el núcleo en torno al cual gira la LPI, pues si bien el fin inmediato de la Ley como ya hemos adelantado es dotar de especial protección a aquellas personas que con su comportamiento loable comuniquen las infracciones de las que tenga conocimiento veraz o se vayan a cometer, generalmente en su entorno laboral, lo cierto es que el efecto mediato que la norma persigue es poner fin a aquellas actividades ilícitas que contravienen el interés general de una sociedad democrática integrada en la Unión Europea y a la que le es aplicable en consecuencia el Derecho de la Unión. En todo caso, la normativa enfatiza correctamente la importancia del carácter proactivo con el que las personas deben suministrar la información que interesa para erradicar estos comportamientos indeseados, pues es esta actitud la que fomenta la cultura de la información dándole sentido al fin para el que la norma ha sido creada, combatir la corrupción para conseguir su erradicación.

1.2.3. Tanto el citado precepto constitucional como la directiva y nuestra ley de transposición comparten la exigencia de que la información que se comunique tendrá que atender a la veracidad desde el punto de vista subjetivo, es decir que el informante haya actuado con diligencia, haya contrastado la información de forma adecuada a las características de la noticia y a los medios disponibles (SSTC, entre otras, 6/1988, de 21 de enero, 240/1992, de 21 de diciembre; 47/2002, de 25 de febrero; 76/2002, de 8 de abril).

1.3. En cuanto a los canales, por una parte, nos vamos a encontrar con un sistema interno en el que se implementa el canal interno bien del sector privado bien del sector público, siendo el canal interno al parecer el medio preferente por el legislador para presentar la información, la explicación nos la indica J.M. Ayala De La Torre y J.M. Bueno Sánchez (Aranzadi, 2023:101), el carácter preferente del sistema interno viene dada por el hecho cierto de que lo más recomendable es que sea la propia organización donde se producen las irregularidades la que depure, de forma temprana, transparente y con pleno respeto de los derechos del denunciante y de los afectados por la denuncia, estos comportamientos ilícitos o prácticas indeseable.

Por otra parte, el canal externo lo podemos definir como un medio alternativo puesto a disposición del alertador para presentar la información, al que se puede acudir en primer lugar, sucesiva o simultáneamente con el canal interno, y seguir entonces el curso procedimental establecido.

1.3.1. Pues bien, llegados a este punto conviene mencionar los distintos responsables que estarán al frente de cada canal, interno y externo, así en atención al canal externo de información nos encontramos a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AAI, en adelante), o análoga figura en el ámbito de las comunidades autónomas que hubiese sido designada al efecto. En tanto que al frente del canal interno se nombrará a un responsable del sistema de información interno y a su equipo. El responsable del canal interno puede ser un órgano unipersonal o colegiado, que como hemos adelantado debe ser nombrado por el órgano de administración de la compañía o entidad, según sea público o privado, y deberá comunicarse tanto el nombramiento como el cese de la persona responsable a la AAI en el transcurso diez días desde su nombramiento. En todo caso el responsable debe actuar con autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones para las que ha sido designado. Sobremanera, las facultades de gestión del sistema interno podrán recaer en alguno de los miembros del equipo.

En cuanto al canal externo, además, nos encontramos con la delimitación del ámbito territorial en el que se haya cometido la actuación corrupta o infractora que va a facultar a la persona informante para que pueda presentar la comunicación ante el órgano propio de la Comunidad Autónoma equivalente a la AAI como responsable del canal externo que se hubiera implementado siempre que el acto denunciado y sus efectos no extralimite el respectivo ámbito territorial, o en su defecto presentar la información directamente ante la Autoridad Indepen-

La Ley que protege al informante

diente de Protección del Informante del Estado y en todo caso cuando el acto informado pudiese afectar a más de una comunidad autónoma.

En atención a la obligación de implementar el canal interno será determinante el número de trabajadores o empleados tanto en el sector público como en las empresas, contemplando esta obligatoriedad las personas físicas cuando superen los 50 trabajadores en el sector privado, y las personas jurídicas del sector privado que tengan entre 50 y 249 trabajadores. En tanto que las entidades que integran el sector público estarán obligadas a disponer de un Sistema interno de información en los términos previstos en esta LPI. Además, se prevé la posibilidad de que los municipios de menos de 10.000 habitantes puedan compartir el sistema y los recursos entre sí o con otras administraciones en los términos establecidos. Igualmente, la ley obliga a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y fundaciones que gestionen fondos públicos a disponer de un canal interno de información.

Tanto el responsable del canal interno como la AAI o autoridad equivalente en el ámbito de la comunidad autónoma tendrán como misión principal la tramitación del procedimiento que, como consecuencia de la información previamente presentada en registro del canal interno o externo, según el caso, se hubiere admitido.

1.3.2 En lo que respecta al procedimiento sendos canales de información se caracterizan por ser canales seguros y con posibilidad de anonimato. En ambos canales la comunicación que se transmita se podrá hacer a elección del informante, bien de forma anónima, bien con reserva de identidad debidamente garantizada, siendo diferentes la forma para presentar la comunicación según el comunicador prefiera optar por el anonimato, reserva de identidad o ninguna de las anteriores lo que implicaría estar al descubierto la identidad del anunciador. La LPI pone a disposición del comunicador las siguientes formas a las que puede optar indistintamente, todas ellas viables, para presentar la comunicación. Así, el alertador o la alertadora podrá presentar la información mediante escrito pudiendo elegir entre correo postal o telemático; podrá comunicar verbalmente los hechos mediante un sistema de mensajería ya sea por voz, telefónica, o, incluso, reunión presencial, en cuyo caso la norma que regule el canal interno deberá señalar el plazo máximo para celebrar la reunión tras haber sido solicitada y en este sentido el articulado que regula el canal externo fija un plazo de siete días. Asimismo, ya se presente la comunicación de forma verbal ya de forma escrita, deberá constar documentada en el expediente, en consecuencia, se realizará la transcripción o grabación de la comunicación verbal para la posterior firma del informante, ya que una vez contrastada en un documento esta comunicación pueda ser rectificada o aceptada por la propia persona que informe.

La instrucción del procedimiento se regirá por la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable con carácter básico a todos los procedimientos administrativos, sin perjuicio de las particularidades que la LPI indica para que estos procedimien-

tos cumplan con la finalidad perseguida, y dentro de la investigación procedimental que se inicie se activaran las medidas precisas dirigidas a confirmar las actuaciones denunciadas, medidas que serán defensivas frente a las infracciones que en su caso se estén cometiendo o se hayan cometido, o bien serán medidas preventivas para que el acto no alcance su efectividad. Por tanto, mediante la configuración jurídica del sistema interno y el canal externo se persigue poner en funcionamiento un mecanismo que si alcanza su fin coadyuve a eliminar las conductas antijurídicas que tanto perjudican a la sociedad.

En relación con la tramitación del procedimiento interesa trazar algunas pinceladas que sendos canales interno y externo tienen en común. En primer lugar, el plazo que la directiva establece y que la LPI transpone analógicamente para tramitar los procedimientos de denuncia interna no será superior a tres meses a partir del acuse de recibo o, si no se remitió un acuse de recibo al denunciante, será de tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de haberse realizado la denuncia, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación pudiendo extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales. En síntesis, con respecto al plazo para resolver, el órgano o persona encargada de tramitar la información dispone de 3 meses y siete días reduciéndose en el supuesto de que el acuse de recibo hubiese sido enviado antes de finalizar el plazo de siete días o ampliándose hasta tres meses más en el caso de que la complejidad del asunto lo justifique. Por una parte, observamos como se garantiza a través de este procedimiento acusar el recibo de la comunicación presentada y registrada, salvo renuncia expresa del informante al acuse de recibo. Por otra parte, deberá tenerse en cuenta que el plazo para emitir el acuse de recibo en el canal externo en el procedimiento de gestión es de cinco días, y no de siete, tras haberse registrado la información.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, siguiendo a Colomber Hernández (Barona Vilar, S., 2022), se podrán abrir tres tipos de investigaciones por parte de la organización de los hechos denunciados: investigación preventiva, confirmatoria y defensiva. En la investigación preventiva, la empresa pretende evitar potenciales incumplimientos detectando riesgos e introduciendo protocolos de control en previsión de irregularidades. Las confirmatorias serían aquellas investigaciones cuyo objeto es confirmar si lo expuesto en la información o denuncia da como resultado la conclusión de que se ha cometido la irregularidad denunciada (tan pronto como se advierta de que el hecho es constitutivo de delito, la compañía debe poner fin al procedimiento de investigación confirmatoria y dar traslado a la Fiscalía, -al respecto podemos añadir que en el supuesto que proceda su remisión al Ministerio Fiscal para que investigue el delito, así mismo se hará, en su caso, a la sala de lo contencioso-administrativo correspondiente de la Audiencia Nacional para la investigación de los hechos-). Finalmente, habrá una investigación defensiva cuando la compañía utilice los medios que tenga a su alcance para obtener pruebas que la exculpen de responsabilidad.

La Ley que protege al informante

La terminación del procedimiento contendrá un informe y una conclusión del órgano competente ya sea del canal interno o externo, pronunciándose sobre una exposición de los hechos, clasificación de la comunicación, actuaciones de comprobación que se hubieren realizado y la conclusión alcanzada, que en ningún caso será objeto de recurso en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa. Sin perjuicio del posible recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a una resolución culminante del procedimiento sancionador que pudiera haberse incoado con ocasión de los hechos comunicados mediante cualquiera de los canales establecidos. Por lo demás, repárese en que en estos procedimientos el sentido desestimatorio de una conclusión no se prevé puesto que no existen pretensiones por parte del informante que no debe ser persona interesada en el procedimiento ya que únicamente realiza una comunicación sobre una supuesta práctica irregular en la que no se ven sus intereses personales afectados, pues si este supuesto concurriera sería otro tipo de procedimiento el que debiera tramitarse.

En lo que respecta a la inadmisión de las informaciones presentadas en el canal interno se deberá determinar en el procedimiento un trámite destinado a regular la inadmisión de la denuncia sobre el que deberá pronunciarse el responsable del canal interno, en similar sentido al previsto para el canal externo cuando deba ser inadmitida por la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

1.4. Aunque nada dice la ley expresamente, por razones evidentes, se entiende que si se hubieren presentado varias denuncias a través del mencionado canal interno la regla general es que para el inicio y tramitación del expediente se respete el orden cronológico de entrada en el registro. No obstante, en atención a la gravedad de los hechos denunciados la Directiva (UE) 2019/1937 faculta al responsable del sistema para alterar el orden de tramitación en función a la primera impresión intuitiva que pudiera tener el responsable en relación con la gravedad de la infracción denunciada y la urgencia con la que consecuentemente debiera ser resuelto el procedimiento.

Por lo demás, el procedimiento de gestión que se establezca para la tramitación adecuada y garantista de la comunicación será público y podrá ser objeto de modificación cada cierto tiempo en función de la experiencia y las necesidades del sistema interno y/o canal externo.

1.5. Como ya se ha advertido la Directiva que nos ocupa ordena que las denuncias internas sean gestionados de forma segura mediante la práctica de las políticas precisas así como procedimientos garantistas en lo que respecta particularmente a la confidencialidad de la identidad tanto del denunciante, facilitador o cualquier otra persona que pudiera resultar afectada por la denuncia, garantías que han de establecerse en los canales de denuncia para asegurar la protección del informante premiándolo por el loable comportamiento cívico que hubiere demostrado, garantías que alcanzan a proteger a los terceros suministradores de la información, de asesoramiento y apoyo.

Asimismo, las garantías de las que hablábamos van desde el establecimiento de un canal seguro mediante los aplicativos informáticos que se hubieren configurado para la correcta tramitación de la comunicación, el adecuado tratamiento de los datos personales lo que incluye el precedente nombramiento de un delegado de protección de datos, la creación de un libro de registro de la comunicaciones que se hubieren presentado y tramitado oportunamente cuyos datos se conservarán por un tiempo máximo de diez años, derechos y garantías del informante reconocidas en la propia ley así como la mención expresa de la prohibición de represalias que contra el informante y/o tercera persona facilitadora de la información pudiera adoptar el empleador o superior del que dependa profesionalmente.

Retomando el hilo de la parte inicial de este artículo la norma que nos ocupa se ha dado a conocer como aquella Ley que garantiza la protección de las personas informantes frente a las posibles represalias que como consecuencia de sus comunicaciones hubiere adoptado el empleador. Las represalias mencionadas en la norma constituyen un *numerus apertus*, entre las que nos podemos encontrar con suspensión del trabajo, coacción, pérdidas económicas, denegación de formación, discriminación o trato desfavorable o injusto. En consecuencia, habrá que atender caso por caso para determinar qué medidas garantistas óptimas serían las más acertadas para entonces activarlas.

En atención a la protección que se le reconozca al comunicador en su justa medida se le garantizará también al facilitador, persona esta que coincide con el asesor o facilitador de la información. En cuanto a estas medidas han de ser proporcionadas a los hechos manifestados, esto supone que deberán ser eficaces e impedir la utilización de represalias indeseables que se pudieran adoptar tanto contra los informantes como, en su caso, contra los facilitadores. Por estas razones, se procederá a activar las garantías descritas para velar por la efectiva protección de estas personas cuando la información suministrada sea veraz o cumpla con unos mínimos indicios de veracidad aun cuando no se aporten pruebas concluyentes, pero se hayan practicado de buena fe, tengan fundamento y entren dentro del ámbito de aplicación de esta Ley. Entre otras la norma mencionada contempla distintas medidas de apoyo como la asistencia jurídica, apoyo financiero y psicológica, y medidas de protección frente a las represalias.

Por otra parte, también gozará de una mínima protección garantizada por la norma la persona que pudiera resultar afectada como consecuencia de la información suministrada, lo que se justifica en que los hechos comunicados pudieran estar viciados de falsedad o manipulados, lo que el derecho en ningún caso ampara. En consecuencia, a estas personas afectadas se les reconoce el derecho a la tutela judicial y defensa, derecho de acceso al expediente, de confidencialidad y reserva de identidad y de presunción de inocencia.

1.6. Por razones evidentes, la instrucción del procedimiento, tanto del canal interno como del canal externo, deberá de comunicar la denuncia presentada a la persona que resultase afectada por la misma en el trámite de alegaciones o, en su caso, en el trámite de audiencia posterior con el fin de evitar la ocultación,

La Ley que protege al informante

destrucción o alteración de las pruebas relacionadas con la sucinta relación de los hechos relatados que se le hubiera podido comunicar a la persona afectada, informándosele asimismo del derecho que le asiste a presentar las alegaciones que considerase pertinentes. Sobremanera, una vez demostrada que la comunicación careciera de fundamento, la persona afectada en la información podría iniciar las medidas de exigencia de responsabilidades contra la persona informante. Como indica J.M. Ayala de La Torre y J.M. Bueno Sánchez (2023:159), obviamente nos encontramos ante una excepción a la regla general que requiere una interpretación restrictiva y que debe aplicarse caso a caso. No obstante, es bueno que los sistemas internos contengan una previsión al respecto.

Repárese en que la persona que pudiera resultar afectada como consecuencia de la práctica de la información ostenta el derecho de rectificación cuando los hechos comunicados se prueben inexactos y además pudieran ser constitutivos de un perjuicio para el honor o dignidad de la persona afectada. Este derecho de rectificación ya ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de mayo, reguladora del derecho de rectificación, y según el Tribunal Constitucional en SSTC 35/1983, 6/1988 y 51/2007, se configura como un derecho de configuración legal, subjetivo e instrumental, que se agota con la rectificación de la información publicada.

1.7. Los últimos artículos que completan la LPI están dirigidos a establecer un régimen sancionador aplicable por parte de la AAI u órgano equivalente en el ámbito autonómico, público o privado, según el caso, y si lo hubiere, pues en su defecto será aplicable por la AAI. Las conductas típicas que recoge la LPI se clasifican en infracciones leves, graves o muy graves. Según el tipo de la infracción cometida la sanción podrá variar en la cantidad económica de la multa impuesta, según se refiera a las personas físicas podrá llegar a alcanzar los 300.000 euros, y a las personas jurídicas pueden llegar hasta un millón de euros. Asimismo, se establece un plazo de prescripción de las infracciones que contempla desde los tres años para las infracciones muy graves, pasando por dos años las graves y hasta seis meses las leves. En todo caso la graduación de las sanciones atenderá al principio de proporcionalidad en función a las circunstancias en que se hubiese cometido la infracción.

1.8. Con todo lo expuesto, se desprende que de la aplicación normativa se consiga erradicar las prácticas corruptas e irregulares ya mencionadas, poniendo fin a las mismas con anterioridad a que tengan entrada en los juzgados, que por lo demás están sobrepasados por los abundantes temas de litigiosidad que los colapsan y que determinan inevitablemente el lento funcionamiento del poder judicial.

Como conclusión, en lo que se refiere a los trámites procedimentales que se inicien con causa de la información que se registre y las lagunas, controversias y recursos de las resoluciones administrativas, civiles o laborales que vayamos encontrando por el camino se tendrá que esperar a la vida que tenga la actual normativa jurídica para conocer como irán encontrando su encaje en nuestro ordenamiento jurídico.

2. NORMAS REGULADORAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL PARLAMENTO DE CANARIAS PREVISTO POR LA LEY 2/2023, DE 20 DE FEBRERO, REGULADORA DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

2.1. En el Parlamento de Canarias prestan sus servicios un total de 126 personas trabajadoras, de las cuales 94 son funcionarios -interinos y de carrera-, personal laboral 13, y personal eventual 18. Número total que sobrepasa con creces las cincuenta personas trabajadoras razón por la que ha resultado obligatoria la implementación del canal interno en este órgano legislativo, creación que se practicó dentro del plazo que la Ley ordenaba.

2.1.1. En este apartado he abordado la forma en la que el Parlamento de Canarias ha afrontado su adaptación normativa a la LPI. En primer lugar, ha supuesto la modificación del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC, en adelante) practicada en mayo de 2023, al añadir como novedad su artículo 223, dando vida al sistema interno de información del Parlamento de Canarias como institución estatutaria que es, cumpliendo tanto con su obligación formal como temporal, de conformidad con los artículos 13.2 y disposición transitoria segunda de la LPI.

En cuanto al título “Transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción” que el indiciado del RPC ha escogido para identificar los artículos 220, 221, 222 y 223 dedicado este último artículo a la LPI, cabría decir que a título personal habría escogido un identificador de la norma más próximo al fin que persigue, *versus gracia* “Transparencia, participación ciudadana y protección del informante”, ya que considero por un lado que resultaría más acertado la referencia a la protección del informante en el título antedicho pues es coherente con la Directiva (UE)2019/1937 y con el contenido de la Ley 2/2023 siendo una de las finalidades básicas que se buscan, es decir, la detección y prevención de la comisión de infracciones de derecho que se lleva a cabo a través de la regulación de los canales y sistemas de información que ocupan el grueso del articulado; en tanto que la lucha contra la corrupción no se aborda de manera integral en la LPI y su incorporación como título parece responder a razones de cosmética legislativa, en la misma línea afirmada por Jiménez Franco (2022:227) quien durante el proceso de elaboración de la Ley proponía que se eliminase esta referencia porque “denota un claro cometido mediático, publicitario y, sobre todo, demagógico”.

2.1.2. Centrándonos en cómo se ha abordado la adaptación normativa a la LPI, se han aprobado las normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias (NSIPC, en adelante). El artículo 1, nos confirma el objeto de las normas citadas cual es *la creación y regulación del sistema interno de información del Parlamento de Canarias como cauce preferente para informar por parte de las personas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infraccio-*

La Ley que protege al informante

nes normativas y de lucha contra la corrupción, de cualquiera de las acciones u omisiones que se enumeran en el artículo 2 de la citada ley y siempre que guarden relación con la actividad y el funcionamiento del Parlamento de Canarias.

En cuanto a los principios que la inspiran y protegen en la misma línea que la LPI, entre otros, cita el principio de seguridad, confidencialidad o anonimato en el uso del sistema interno, con respecto al informante, o los principios de presunción de inocencia o respeto del derecho al honor en relación con la persona que pudiere resultar afectada como consecuencia de la comunicación remitida. Concretamente, observamos estos principios en el artículo 2 NSIPC, se ha tenido bien presente la diferencia entre la confidencialidad y el anonimato del informante, diferencia que observamos en la imposibilidad de aplicar medidas garantistas como la prohibición de represalias cuando el informante actúe bajo el anonimato. Además, en su letra b), menciona uno de los principales principios que la LPI protege y que las NSIPC han respetado, cual es *la garantía de indemnidad y prohibición expresa de represalia contra las personas informantes*. Evidentemente no será necesaria la adopción de estas garantías cuando el informante haya elegido el anonimato.

Las normas internas del Parlamento de Canarias, en su artículo 3 determina por un lado que el sistema interno de información será gestionado por la Secretaría General del Parlamento de Canarias. Por otro lado, se ha optado por nombrar a un órgano unipersonal, al señalar en su apartado 3 que la persona responsable del sistema de información *podrá ser tanto una persona física individual como un órgano colegiado. En ambos casos habrá de ser designada de entre las letradas y los letrados del Parlamento*. Coincidiendo en este apartado con Liñan Lafuente, se ha demostrado el hecho de que tras casi un año de estar operativo el sistema interno de información del Parlamento de Canarias, al no haberse presentado ni una sola información a través del canal interno no hubiese sido necesario nombrar a un órgano colegiado como responsable del sistema interno de información para agilizar los procedimientos de tramitación de la información, bastando pues con la única persona designada como responsable del sistema.

Siguiendo las normas reguladoras del sistema de información de este Parlamento la competencia para el conocimiento de la comunicación corresponde al responsable del canal interno que hubiese sido designado al efecto por la Mesa de la Cámara del Parlamento de Canarias, y en el desempeño de sus funciones atenderá a la autonomía e independencia que le es propia, cumpliendo con su deber de sigilo y reserva respecto de la información que reciba en el ejercicio de su cargo.

El nombramiento del responsable del sistema de información del Parlamento de Canarias ha sido comunicado a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, órgano con el que el responsable del canal interno se relaciona en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio del nombramiento del órgano equivalente a la AAI en el ámbito de la Comunidad

Autónoma de Canarias. Continúa indicando el apartado 4 del artículo 3 NSIPC, que *tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como, en su caso, de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante o, en su caso, a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.* Al respecto, la notificación del nombramiento que la NSIPC nos advertía se hizo efectiva dentro de los diez días desde que fue nombrada la persona responsable del canal interno del Parlamento de Canarias. Por lo demás, el artículo 3 NSIPC, reconoce que la persona responsable del canal interno de información debe asegurar *la tramitación diligente de las informaciones recibidas a través del canal interno, así como, desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos que forman parte del Parlamento de Canarias y no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio. Asimismo, deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevar a cabo las funciones que le competen.* Añadiendo en su último apartado el *deber de sigilo y reserva respecto de toda información de la que tenga conocimiento como consecuencia de su función.*

En cuanto al artículo 4 NSIPC, en relación con el canal interno de información, indica:

1. El Parlamento de Canarias contará con un canal interno de información para posibilitar la presentación de informaciones respecto de cualesquiera acciones u omisiones que puedan constituir infracciones del derecho de la Unión Europea o de acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave, siempre que se cumplan las previsiones a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2023, y que la información guarde relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias.

2. La información relativa a dicho canal figurará como un apartado diferenciado y fácilmente identificable y accesible en la página de inicio de la web institucional del Parlamento de Canarias (<http://www.parcan.es/informa>). En dicho apartado se informará de forma clara y accesible sobre los trámites que se deberán seguir para la presentación de informaciones y sobre los principios básicos del procedimiento de gestión de las mismas.

Asimismo, se incluirá información clara y accesible sobre los canales externos de información ante las autoridades competentes y, en su caso, ante las instituciones, órganos u organismos de la Unión Europea.

3. El canal interno de información permitirá la presentación de comunicaciones por escrito a través de correo postal en la dirección (Responsable del sistema interno de información. Parlamento de Canarias. C/ Teobaldo Power, 5, 38002 Santa Cruz de Tenerife) o verbalmente por teléfono (922 473 323). Asimismo, a través de un aplicativo web alojado en la página del Parlamento de Canarias

La Ley que protege al informante

(<http://www.parcn.es/informa>) y a través del cual las personas informantes tendrán a su disposición un formulario electrónico.

Al hacer la comunicación, quien aparezca como informante podrá indicar un domicilio, correo electrónico o lugar seguro a efectos de recibir las notificaciones para el supuesto de que desee recibir notificaciones sobre el estado de tramitación del asunto, entendiéndose que renuncia a ello de no hacer dicha indicación.

Igualmente, el canal interno de información permitirá la presentación y tramitación posterior de comunicaciones anónimas.

4. Se garantizará la confidencialidad cuando la comunicación sea remitida por canales de denuncia que no sean los establecidos o a miembros del personal de la Cámara que no sean responsables de su tratamiento. Dicho personal deberá haber sido debidamente formado en esta materia y advertido de la tipificación como infracción muy grave del quebranto de la garantía de confidencialidad. Asimismo, quien reciba la comunicación se verá en la obligación de remitirla inmediatamente a la persona responsable del sistema de información.

Como ya advertimos en el artículo 1 NSIPC, los actos informados, además de hechos o conductas que pudieran entrar dentro del ámbito de aplicación material de la LPI, también se podrán informar aquellos actos que guarden relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias, tras lo cual la persona responsable del sistema interno del Parlamento decidirá sobre su admisión o inadmisión en un plazo no superior a los diez días hábiles siguientes a la recepción de la información.

Efectivamente el Parlamento de Canarias ha dado cumplimiento a la referida norma, habiéndose creado un enlace directo para la presentación de las comunicaciones por parte de aquellas personas que consideren presentar alguna información, tanto a través de un enlace propio como a través de la página de inicio de la web institucional del Parlamento de Canarias. De acuerdo con el artículo 4 NSIPC, se ha incorporado en su web institucional la siguiente dirección <http://www.parcn.es/informa>, con el aplicativo informático *GlobaLeaks*, herramienta de código abierto habitualmente utilizada para implantar canales de denuncia que permiten el anonimato, así como el navegador conocido como Tor que evita el rastreo del IP respectivo. Este aplicativo se caracteriza por contener un formulario de rastreo intuitivo dispuesto para que los informantes presenten las comunicaciones vía telemática con garantía de confidencialidad, o en su caso, anónimas sin que sea necesario registrar la identidad de la persona alertadora o informante. Cumpliendo por ende con los principios de seguridad, confidencialidad y anonimato. Igualmente, en la página web institucional puesta a disposición del informante se indican los principios básicos que rigen el procedimiento de gestión de las informaciones y las indicaciones precisas para en su caso acceder mediante el canal externo.

Por lo demás, el procedimiento de gestión que se establezca para la tramitación adecuada y garantista de la comunicación es público y podrá ser objeto de

modificación de conformidad con las necesidades que experimente y requiera el sistema interno, como igualmente ocurre con el canal externo.

2.1.3. En relación con tramitación del procedimiento, tanto la recepción, el registro, como la verificación de la información, se regirán principalmente por la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las particularidades que tanto la LPI como las NSIPC establezcan para que estos procedimientos cumplan con la finalidad perseguida, y dentro de la investigación procedimental que se inicie en el Parlamento de Canarias se activaran las medidas precisas dirigidas a confirmar las actuaciones denunciadas, medidas ya sean defensivas ya sean preventivas, según el caso que se comunique.

En relación con la tramitación del procedimiento interesa señalar que el plazo que la directiva establece, que la LPI transpone analógicamente, y que las NSIPC en el mismo sentido recogen para tramitar los procedimientos de denuncia interna no será superior a tres meses a partir del acuse de recibo o, si no se remitió un acuse de recibo al denunciante, será de tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de haberse realizado la denuncia, salvo casos de especial complejidad que requieran una ampliación pudiendo extenderse hasta un máximo de otros tres meses adicionales. En síntesis, con respecto al plazo para resolver el órgano o persona encargada de tramitar la información en el Parlamento de Canarias dispone de 3 meses y siete días reduciéndose en el supuesto de que el acuse de recibo hubiese sido enviado antes de finalizar el plazo de siete días o ampliándose hasta tres meses más en el caso de que la complejidad del asunto lo justifique. Por una parte, observamos como se garantiza a través de este procedimiento acusar el recibo de la comunicación presentada y registrada, salvo renuncia expresa del informante al acuse de recibo o imposibilidad por anonimato.

En cuanto a la presentación de la información, la persona alertadora podrá presentarla mediante escrito pudiendo elegir entre correo postal o telemático; podrá comunicar verbalmente los hechos mediante un sistema de mensajería ya sea por voz, telefónica, o, incluso, reunión presencial. Asimismo, ya se presente la comunicación de forma verbal ya de forma escrita, deberá constar documentada en el expediente, en consecuencia, se realizará la transcripción o grabación de la comunicación verbal para la posterior firma del informante, ya que una vez contrastada en un documento esta comunicación pueda ser rectificada o aceptada por el propio informante.

El plazo previsto en estas normas para el caso de que el informante solicite reunión presencial para efectuar una comunicación es cinco días hábiles a partir de la recepción de la información.

El artículo 6 NSIPC, establecen sobre la admisión a trámite de la información que *La persona responsable del sistema comprobará si la información remitida relata hechos o conductas dentro del ámbito de aplicación material de la Ley 2/2023 y*

La Ley que protege al informante

si guardan relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias, decidiendo sobre su admisión o inadmisión en un plazo no superior a los diez días hábiles siguientes a la recepción de la información.

2.2. Tanto en la LPI, como en nuestras NSIPC, se extraña la falta de reconocimiento a la persona responsable del sistema de la facultad de poder iniciar las investigaciones sin seguir el orden de registro de las informaciones presentadas, alterándolo motivadamente según la importancia o gravedad de los hechos comunicados por el alertador. Antes al contrario, en atención a la gravedad de los hechos denunciados la Directiva que nos ocupa faculta al responsable del sistema para alterar el orden de tramitación en función a la primera impresión intuitiva que pudiera tener el responsable en relación con la gravedad de la infracción denunciada y la urgencia con la que consecuentemente debiera ser resuelto el procedimiento. Por lo que se propondría incluir en el citado artículo 6 el siguiente apartado: La persona responsable del sistema estará facultada para practicar la categorización de la comunicación según la prioridad que requiera su tramitación con respecto a otras comunicaciones recibidas.

Por razones evidentes, pues, se entiende que si se hubieren presentado varias denuncias a través del mencionado canal interno la regla general es que para el inicio y tramitación del expediente se respete el orden cronológico de entrada en el registro. No obstante, en atención a la gravedad de los hechos denunciados la Directiva faculta al responsable del sistema para alterar el orden de tramitación en función a la primera impresión intuitiva que pudiera tener el responsable en relación con la gravedad de la infracción denunciada y la urgencia con la que consecuentemente debiera ser resuelto el procedimiento.

2.3.1. La terminación del procedimiento contendrá un informe y una conclusión de conformidad con el artículo 9 NSIPC, el responsable del canal interno de información, una vez finalizadas las actuaciones emitirá un informe que contendrá una exposición sucinta de los hechos o conductas relatados, los actos de verificación que se hubieran realizado al respecto y las conclusiones alcanzadas para seguidamente, o bien remitir este informe final al órgano competente o bien archivar el expediente, según cada supuesto. Todo ello sin perjuicio de las medidas sancionadoras que se pudieran adoptar como consecuencia de las actuaciones informadas, en cuyo caso se remitirá una copia del informe a la letrada-secretaria general o al letrado-secretario general de la Cámara, para que decida lo que estime procedente.

En el mismo sentido que el expresado en la LPI, las decisiones de la persona responsable del sistema no serán recurribles en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa, sin perjuicio del recurso administrativo o contencioso-administrativo que pudiera interponerse frente a la eventual resolución que ponga fin al procedimiento sancionador que pudiera haberse incoado con ocasión de los hechos relatados.

En el supuesto de que proceda la inadmisión deberá ser notificada de forma motivada a la persona informante, si no fuera anónima, resolución contra la que no cabrá recurso alguno, recogiendo las NSIPC las posibles causas de inadmisión en su artículo 6.2 NSIPC. Así, las causas de inadmisión que se contemplan son las siguientes:

a) Que los hechos o conductas relatados carezcan manifiestamente de verosimilitud o fundamento.

b) Que los hechos o conductas relatados no entren dentro del ámbito de aplicación material de la Ley 2/2023.

c) Que los hechos o conductas relatados no guarden relación con la actividad y funcionamiento del Parlamento de Canarias, en cuyo caso se remitirá la información al órgano, autoridad o entidad que se considere competente para su tramitación, adoptando las medidas precisas para garantizar la confidencialidad de la información y dando cuenta de ello a la persona informante.

c) Que los hechos o conductas relatados no contengan información nueva y significativa respecto de procedimientos terminados con anterioridad, salvo que se aprecien nuevas circunstancias de hecho o de derecho que justifiquen la apertura de un nuevo procedimiento.

d) Que la información sobre los hechos o conductas relatados haya sido obtenida mediante la comisión de un delito. En este supuesto, además de la inadmisión, se remitirá la información recibida al Ministerio Fiscal.

2.3.2. Al respecto, considero que también debería contemplarse en las NSIPC, la posibilidad de inadmitir la información en aquellos supuestos en los que estuviera en curso una investigación por los mismos hechos ya sea en el canal interno o externo. Además, considero que debería de preverse un mecanismo de conservación de la información inadmitida en reutilizarla con posterioridad si fuere necesario un determinado momento en virtud del cual se pudiera rescatar para reutilizar con posterioridad se fuere necesario, por ejemplo, a través de un marcador de enlace o archivo de biblioteca destinado a rescatar la información con fines de investigación o esclarecimiento como consecuencia de nuevos hechos que pudieran denunciarse y que pudieran estar en conexión con aquellos inadmitidos inadmitidos previamente.

En lo que respecta a la inadmisión de las informaciones presentadas en el canal interno se deberá determinar en el procedimiento un trámite destinado a regular la inadmisión de la denuncia sobre el que deberá pronunciarse el responsable del canal interno, en similar sentido al previsto para el canal externo cuando deba ser inadmitida por la AAI.

Entre los supuestos que se pueden plantear en un futuro serán aquellos relativos a que una misma denuncia con identidad de sujeto, hecho y fundamento, se presente en varios canales independientes al mismo tiempo y que, sin embargo, una vez tramitado el procedimiento respectivo concluya con resoluciones que

La Ley que protege al informante

podrían ser contradictorias, habiendo desconocido la persona responsable la simultaneidad de la tramitación de la información, en cuyo caso se considera que debería escogerse la resolución correspondiente a aquella denuncia que se hubiera registrado en fecha más temprana siendo aplicable por ende el conocido o bien principio general *prior tempore, potior in iure*, o bien, aquella resolución que emane del órgano que se considere con mayor competencia por razón de la materia o del territorio aunque será el tiempo, acompañado del desarrollo normativo y/o jurisprudencial, el que nos indicará la solución que proceda.

2.4. En lo que respecta a la tramitación de datos personales en el Parlamento de Canarias, el artículo 2 letra d) en conexión con el artículo 12 NSIPC, los enmarca dentro de los principios de la norma al señalar el principio de respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal. En consecuencia, el delegado de protección de datos extrema las garantías dirigidas a la protección del informante en especial a los derechos de carácter personal. Por ello, el acceso a los datos personales contenidos en el sistema interno de información quedará limitado a: la persona responsable del sistema, al letrado/a-secretario/a general, a la delegada o el delegado de protección de datos del Parlamento de Canarias, y a las personas encargadas del tratamiento de protección de datos que se designen por el Parlamento de Canarias.

Por lo demás, las NSIPC prevén en su artículo 7 que las informaciones comunicadas por el canal interno constarán en un libro-registro del Parlamento de Canarias, que no será público y al que únicamente podrá tener acceso la autoridad judicial en los términos indicados en la norma.

En resumen, las garantías de las que hablábamos abarcan desde el establecimiento de un canal seguro mediante los aplicativos informáticos que se hubieren configurado para la correcta tramitación de la comunicación, el adecuado tratamiento de los datos personales lo que incluye el procedente nombramiento de un delegado de protección de datos, la creación de un libro de registro de la comunicaciones que se hubieren presentado y tramitado oportunamente cuyos datos se conservarán por un tiempo máximo de diez años, derechos y garantías del informante reconocidas en la propia ley así como la mención expresa de la prohibición de represalias que contra el informante y/o tercero facilitador de información pudiera adoptar el empleador o superior del que dependa profesionalmente.

2.5. Cabría concluir indicando que las NSIPC prohíben expresamente los actos constitutivos de represalia que pudieran adoptarse contra las personas informantes o facilitadores de información, incluidas las amenazas de represalia y las tentativas de represalia, conforme a lo previsto en las presentes normas. Así mismo, se regulan medidas de apoyo al indicar que el *Parlamento de Canarias podrá articular medidas específicas de apoyo y asistencia a las personas que presenten una información a través del canal interno de la Cámara.*

2.6. Por lo demás, estas normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias se caracterizan por tener un régimen de supletoriedad como nos indica su disposición adicional primera, de manera que todo lo no previsto en ellas será resuelto mediante la aplicación de la LPI o norma que en el futuro la sustituya.

2.7. Con todo, desde que ha entrado en funcionamiento el sistema interno en el Parlamento de Canarias, no estaría demás significar que el funcionamiento de la citada institución parlamentaria lo podemos calificar de satisfactorio, pues como ya anunciamos no se ha registrado hasta la fecha denuncia alguna desde su operatividad, lo que responde a unos empleados públicos que prestan sus servicios satisfactoriamente dentro de la organización que comprende el Parlamento de Canarias.

NORMATIVA RELACIONADA

Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Disponible en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Publicado en el Boletín Oficial del Estado «BOE» núm. 44, de 21 de febrero de 2023.

Normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias. Publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, núm.186, de 7 de julio de 2023.

Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 8 de septiembre de 2022, número de expediente: 1361/2022.

Biblioteca:

Collins dictionary, *WHISTLE-BLOWER definition and meaning*.

José María Ayala de la Torre y Miguel Bueno Sánchez, “La protección del informante en el derecho español” (Aranzadi) 2023.

Colomer Hernández, I., «Los sistemas de compliance: la tensión entre la privatización de las investigaciones penales y el derecho de defensa», Justicia poliédrica en periodo de mudanza: Nuevos conceptos, nuevos sujetos, nuevos instrumentos y nueva intensidad (BARONA VILAR, S.), 2022.

Canal de denuncias Ley 2/2023, Francis Lefebvre.

Eduardo Juez-Rubio, “La Directiva Whistleblowing. La protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión” (artículo).

Sabela Oubiña Barbolla, “Luces y sombras en la puesta en marcha de los canales de información de la Ley 2/2023: cuando el tiempo importa”. Diario LA LEY, N° 10334, Sección Tribuna, 24 de Julio de 2023, LA LEY.

3. Innovación pública y Administración digital

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto en la Administración Pública

Silvia Alayón Miranda

Profesora Titular del área de Ingeniería de Sistemas y Automática.

Departamento de Ingeniería Informática y Sistemas.

Universidad de La Laguna

RESUMEN: La Inteligencia Artificial (IA) es una de las tecnologías más disruptivas y transformadoras de la actualidad. Está cada vez más presente en todos los ámbitos, y este uso masivo de la tecnología nos está cambiando: está cambiando nuestra formación, nuestro modo de trabajar, y nuestra forma de relacionarnos entre nosotros y con nuestro entorno. Por supuesto, la Administración Pública no puede (ni debe) ser ajena a todos estos cambios.

En un futuro no muy lejano, gran parte de las decisiones que afectan a los ciudadanos estarán tomadas por algoritmos inteligentes. En este escenario la interpretabilidad de los algoritmos de IA será imprescindible para garantizar su buen uso en la Administración Pública.

Este artículo pretende explicar qué es la interpretabilidad de la IA y por qué es importante, cómo se está abordando esta cuestión desde el punto de vista técnico, cuál es el papel de la regulación en la interpretabilidad de la IA y cuáles son las perspectivas de futuro, sobre todo en el ámbito de la Administración Pública. Para dar un enfoque lo más completo posible, se explicarán algunos fundamentos básicos de la tecnología involucrada y del grado de integración actual de la IA en Europa y en nuestro país.

Palabras clave: Inteligencia Artificial, Administración Pública, Interpretabilidad, Explicabilidad, Transparencia.

ABSTRACT: Artificial Intelligence (AI) is one of today's most disruptive and transformative technologies. It is increasingly present in all areas, and this massive use of technology is changing us: it is changing our education, the way we work, and the way we relate to each other and to our environment. Of course, Public Administration cannot (and should not) be oblivious to all these changes.

In the not too distant future, a large part of the decisions affecting citizens will be made by intelligent algorithms. In this scenario, the interpretability of AI algorithms will be essential to ensure their proper use in public administration.

This article aims to explain what AI interpretability is and why it is important, how this issue is being addressed from a technical point of view, what is the role of regulation

in AI interpretability and what are the future prospects, especially in the field of Public Administration. In order to offer the most comprehensive approach possible, some basic fundamentals of the technology involved and the current degree of integration of AI in Europe and in our country will be explained.

Keywords: Artificial Intelligence, Public Administration, Interpretability, Explainability, Transparency.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL. 3. TECNOLOGÍAS INVOLUCRADAS EN LAS SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 4. EL PROBLEMA DE LA INTERPRETABILIDAD 4.1. Definición. 4.2. Tipos de interpretabilidad y tipos de técnicas de interpretación. 4.3. Un ejemplo claro: el problema de la interpretabilidad en las aplicaciones de IA diseñadas para el entorno médico. 4.4. Problemas de interpretabilidad en aplicaciones de IA diseñadas para la Administración Pública. 5. LA CONFIANZA EN LA IA POR PARTE DE LOS USUARIOS. 6. APLICACIONES DE IA ACTUALMENTE ACTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

Empecemos por el principio... ¿qué es exactamente la Inteligencia Artificial (IA)? Según la RAE, la IA es una *“disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico”*. Es decir, una máquina o programa de IA es capaz de aprender, tomar decisiones y realizar tareas de manera autónoma, tal y como hacemos los humanos. Este objetivo, planteado en los años 50 del siglo pasado (Moor, 2006), es, en mi opinión, la meta más ambiciosa de la Informática. Una meta que parece ya casi alcanzada con los grandes avances de estos últimos 4-5 años.

El gran potencial que tienen los programas de IA para aprender a realizar tareas como las personas en múltiples contextos ha disparado su aplicación en todos los campos del conocimiento. Con el fin de hacernos la vida más fácil, la IA se aplica ya en innumerables ocasiones para automatizar tareas repetitivas y temporalmente costosas. Este tipo de sistemas, diseñados para realizar tareas específicas y limitadas, replicando el comportamiento humano sólo en ese contexto y de manera restringida, son ejemplos de **IA débil** (Rouse, 2024a). En cambio, la **IA fuerte** (Rouse, 2024b), que es el tipo de IA que está en pleno desarrollo en estos momentos, persigue replicar la inteligencia humana sin restricciones. Las aplicaciones de IA fuerte son capaces de aprender de nuevas situaciones, razonar e inferir nuevos conocimientos, y tomar decisiones, tal y como lo hacemos los humanos. Ejemplos de esto son las últimas aplicaciones de IA en Medicina, capaces de realizar diagnóstico de manera autónoma (Kim et al., 2022; Kumar et al., 2023) e incluso predicciones sobre la evolución de la enfermedad (Yala et al., 2019; Zhou et al., 2023), o las aplicaciones de IA generativas, que son capaces

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

de crear nuevos contenidos (texto, imágenes, videos, etc.) (Gallent et al., 2023; Franganillo, 2023).

Centrándonos en la aplicabilidad de la IA en la Administración Pública, la distinción entre IA débil o IA fuerte es de especial relevancia. Por una parte, parece evidente el gran número de ventajas que una aplicación de IA débil puede ofrecer al desempeño diario de los funcionarios de cualquier órgano: en todos los ámbitos de la Administración Pública hay un sinnúmero de procedimientos rutinarios ya establecidos por protocolos que consumen mucho tiempo y recursos de personal que podrían ser realizados por este tipo de aplicaciones, liberando así a las personas para que se pudieran ocupar de otras tareas más complejas e importantes. En cambio, cuando analizamos la posibilidad de integrar alguna herramienta de IA fuerte en la actividad de cualquier administración, el debate es más complicado. Surgen dudas sobre si una aplicación de IA que parece capaz de tomar decisiones es realmente fiable, cuando esas decisiones afectan directamente a los usuarios de un servicio público: ¿será capaz de tomar decisiones coherentes y equitativas para todos los usuarios de ese servicio? ¿será entrenada con datos que garanticen un comportamiento ético? Y si la aplicación de IA se equivoca... ¿quién es el responsable?

Todas estas dudas son consecuencia de la falta de transparencia de los modelos de IA, que se utilizan en la práctica como si fueran “cajas negras”. Sabemos que funcionan muy bien en un alto porcentaje de situaciones, pero no entendemos por qué, no somos capaces de desentrañar el interior del modelo para poder comprender, interpretar o explicar los motivos que le han llevado a tomar una decisión u otra. Por este motivo, cuando nos planteamos introducir aplicaciones de IA fuerte en ámbitos delicados, surgen las dudas relativas a la fiabilidad del modelo: ¿podemos confiar en él si no entendemos cómo funciona?

Actualmente, la investigación en IA avanza a pasos agigantados: cada vez hay modelos más precisos para aplicaciones muy diversas. Pero es un hecho que en los problemas de aprendizaje automático **los modelos más precisos son los más complejos**. Esto es así porque precisamente estos modelos buscan patrones que captan relaciones entre muchas variables en espacios de alta dimensionalidad y, por tanto, son capaces de “ver” relaciones e información muy difícil de captar e interpretar por un ser humano. Esta es su principal fortaleza, pero también su mayor debilidad: los mejores modelos son normalmente los menos interpretables. Este problema, conocido como **el problema de la interpretabilidad** de la IA (Linardatos et al., 2020), es actualmente un frente abierto en la investigación, y uno de los mayores obstáculos que impide una mayor integración de la IA en la Administración Pública (y en muchos otros ámbitos).

Este artículo pretende explicar qué es la interpretabilidad de la IA y por qué es importante, cómo se está abordando esta cuestión desde el punto de vista técnico, cuál es el papel de la regulación en la interpretabilidad de la IA y cuáles son las perspectivas de futuro, sobre todo en el ámbito de la Administración Pública. Para dar un enfoque lo más completo posible, se explicarán algunos fundamen-

tos básicos de la tecnología involucrada y del grado de integración actual de la IA en Europa y en nuestro país.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL

La automatización de los procesos realizados en la Administración Pública es un tema que empezó a despertar interés en la comunidad investigadora hace aproximadamente 20 años, cuando se constató la necesidad real de prestar al ciudadano un servicio ágil y personalizado, intentando reducir los tiempos de espera y aumentando la información ofrecida del proceso administrativo. Por este motivo, surgieron en España los primeros trabajos que plantearon estrategias para automatizar el ciclo de vida del expediente (Mariano, 2002), y se diseñaron los primeros “Sistemas de Gestión Integral de Expedientes (SGIE)” (Rodríguez y González, 2002).

Con el auge de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), este interés inicial en la automatización de procesos administrativos se fue consolidando hasta llegar a englobarse en la actual “Transformación Digital” en la que estamos inmersos. Es evidente que tecnologías emergentes como el Internet de las Cosas, la Inteligencia Artificial, el Cloud Computing, etc. están cambiando todos los aspectos de la sociedad, y la gestión de los procesos en la Administración Pública no se debe quedar atrás.

La Transformación Digital es tan importante que es la protagonista de uno de los objetivos prioritarios de la Comisión Europea para el periodo 2019-2024: hacer de la década del 2020 la “Década Digital Europea”, y consolidar la soberanía digital de Europa estableciendo sus propias normas, centradas particularmente en los datos, la tecnología y las infraestructuras (Comisión Europea, 2019). Con respecto a los servicios públicos, el objetivo de la Comisión es conseguir que, para 2030, todos los servicios públicos clave sean accesibles en línea, que los ciudadanos puedan tener acceso a su historial médico electrónico y que el 80% de estos ciudadanos ya estén utilizando una solución de identificación electrónica.

El Gobierno de España no es ajeno a esta situación, y por este motivo ha impulsado “España Digital 2026” (Gobierno de España, 2024a), la actualización de la estrategia lanzada en julio de 2020 como hoja de ruta de la transformación digital del país. La estrategia aborda diversos aspectos, y, dentro del apartado “Economía”, destaca el punto “5. Transformación digital del sector público: Impulsar la digitalización de las Administraciones Públicas, particularmente en ámbitos clave como el Empleo, la Justicia, o las Políticas Sociales, mediante la actualización de las infraestructuras tecnológicas”.

Es importante destacar que este interés del Gobierno de España en automatizar tareas en la Administración es anterior a la publicación de esta agenda. De hecho, la Ley 11/2007, de 22 de junio ya regula el acceso electrónico de los

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

ciudadanos a los servicios públicos. Desde entonces, la Administración ha ido incorporando nuevas soluciones tecnológicas en su funcionamiento, tal y como se puede consultar en el Catálogo de servicios de Administración digital de la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) (Gobierno de España, 2024b). Las soluciones tecnológicas actualmente ofrecidas se agrupan en diferentes categorías: “Impulso de la Administración Digital y de Servicios a los Ciudadanos”, “Gestión interna”, “Infraestructuras”, y “Regulación, guías e informes relevantes”.

Por su parte, el Gobierno de Canarias, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, suscribió el 14 de julio de 2016 un convenio de colaboración con la Administración General del Estado para la prestación mutua de soluciones básicas de administración electrónica (publicado en BOE nº 217 de 8 de septiembre de 2016) donde se establecieron las condiciones en las que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias facilita el acceso a las Entidades Locales y a las entidades de derecho público vinculadas o dependiente de las mismas a los siguientes servicios: sistemas de firma electrónica avanzada, comunicaciones entre Administraciones Públicas por medios electrónicos, notificación por medios electrónicos, etc.

Todas estas soluciones, en línea con los avances impulsados desde Europa, hacen uso de la tecnología para agilizar y automatizar muchas tareas comunes de la actividad de la Administración. Algunas de estas aplicaciones implican simplemente la posibilidad de intercambiar información electrónicamente entre agentes, y otras, involucran IA débil, ya que el uso de la IA en este contexto se desarrolla de manera controlada, para automatizar algunas tareas rutinarias. El uso de aplicaciones de IA fuerte, donde una máquina pueda llegar a tomar decisiones de gran responsabilidad, aún no está normalizado en la Administración, a pesar de que existen propuestas técnicas (Veale y Brass, 2019; Restrepo-Amariles, 2020; Anastasopoulos y Whitford, 2019; Henman, 2020). Hay dudas importantes relativas a la interpretabilidad de este tipo de sistemas, cuestiones éticas y lagunas legales en lo que atañe a la responsabilidad de las decisiones tomadas por estos sistemas (Cerrillo i Martínez, 2019).

3. TECNOLOGÍAS INVOLUCRADAS EN LAS SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El constante aumento de las posibilidades técnicas hace que la automatización de procesos resulte cada vez más atractiva para la Administración Pública. Gracias a los avances de la Inteligencia Artificial (IA), hoy se pueden automatizar procesos que hace solo unos años tenían que ser realizados por humanos. Pero no todos los procesos administrativos pueden automatizarse del mismo modo desde un punto de vista técnico (Etscheid, 2019; Sobrino-García, 2021). Es necesario estudiar qué tecnologías pueden llegar a ser parte de la solución óptima para cada caso, puesto que la IA es muy amplia, y se compone de muchas

subdisciplinas. A continuación, describiremos brevemente las más aplicadas en el contexto analizado.

Una herramienta fundamental para la implementación de automatizaciones inteligentes es la matriz de asignación de responsabilidades o matriz RACI (*Responsible, Accountable, Consulted, Informed*). Las matrices RACI se concibieron específicamente para indicar el nivel de responsabilidad que tiene cada recurso humano con respecto a cada actividad realizada en una organización, desde el ejecutor del trabajo hasta el recurso que debe aprobarlo o recibir determinadas notificaciones (Cabanillas et al., 2012). En el ámbito de la Administración, la matriz RACI puede facilitar la identificación de quiénes son los responsables de las distintas actividades del servicio, y de las decisiones relacionadas con la gestión y tramitación de expedientes y/o movimiento de otros datos dentro del mismo.

Una vez identificados los datos y los agentes involucrados en el proceso administrativo, ya es posible plantear el uso de técnicas más avanzadas para el modelado y la automatización del mismo. La tecnología más disruptiva en estos momentos es la **Automatización Robótica de Procesos (RPA – *Robotic Process Automation*)**, que es una tecnología emergente de automatización de los procesos de una empresa, organización, etc. que replica las acciones que un ser humano realiza durante dicho proceso (Mullakara y Asokan, 2020). En el contexto de las actividades actuales hacia la modernización administrativa basada en la digitalización de los procesos, el uso y la integración de software de RPA en los procesos de trabajo de la Administración Pública puede mejorar significativamente la eficiencia, reducir los costes de los procesos y mejorar el servicio dado al ciudadano. Algunos ejemplos recientes de su aplicación se pueden consultar en (Mullakara y Asokan, 2020; Houy et al., 2019; Uskenbayeva et al., 2019; Johansson et al., 2022). En este último trabajo, además, se plantea que las herramientas RPA pueden incluso llegar a ser una guía de la buena burocracia a seguir dentro de la organización.

Dependiendo de cómo sea la naturaleza de los datos involucrados en el proceso, o de las tareas que implique el mismo, puede ser necesario el uso adicional de otras tecnologías complementarias. Por ejemplo, el **Procesamiento de Lenguaje Natural (NLP – *Natural Language Processing*)** está ganando terreno en la investigación sobre gestión y automatización de procesos por su capacidad para analizar y comprender automáticamente el lenguaje humano (Kang et al., 2020; Kowalski et al., 2017). Es tal su potencial impacto que la Unión Europea ha generado una guía de directrices y buenas prácticas específica para las organizaciones públicas que estén interesadas en iniciar un proyecto de NLP (Comisión Europea, 2022).

Por otra parte, las técnicas de procesamiento de macrodatos o **Big Data** podrían también tener cabida en este tipo de soluciones tecnológicas. Esta tecnología, capaz de recopilar y analizar grandes volúmenes de datos y reconocer patrones y tendencias en ellos, ha atraído enormemente la atención de los inves-

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

tigadores en ciencias de la información, los responsables políticos y los responsables de la toma de decisiones en organizaciones públicas y empresas privadas (Chen, 2016). Los Big Data son conjuntos de datos tan grandes y complejos que precisan de aplicaciones informáticas no tradicionales de procesamiento para tratarlos adecuadamente, como, por ejemplo, las técnicas de **Aprendizaje Automático (ML – Machine Learning)**.

En los últimos años, el **Aprendizaje Profundo (DL – Deep Learning)**, englobado dentro del Aprendizaje Automático, ha permitido realizar tareas de reconocimiento de patrones, de imágenes, de voz y procesamiento de vídeo de manera automática con un rendimiento espectacular (Sarker, 2021). Los modelos DL se basan en arquitecturas de redes neuronales artificiales. Una red neuronal artificial consta de unidades de cómputo (neuronas) distribuidas en capas e interconectadas entre sí. La señal de entrada se va propagando desde la capa de entrada hasta la de salida, siendo procesada por las neuronas de las capas intermedias (capas ocultas). El número de capas ocultas puede ser variable. Cuantas más capas tiene la red, más profunda (y, por tanto, más compleja) es, de ahí el término “deep” que caracteriza estas redes (Torres, 2020). Los modelos de Deep Learning pueden tener cientos o incluso miles de capas ocultas (figura 1).

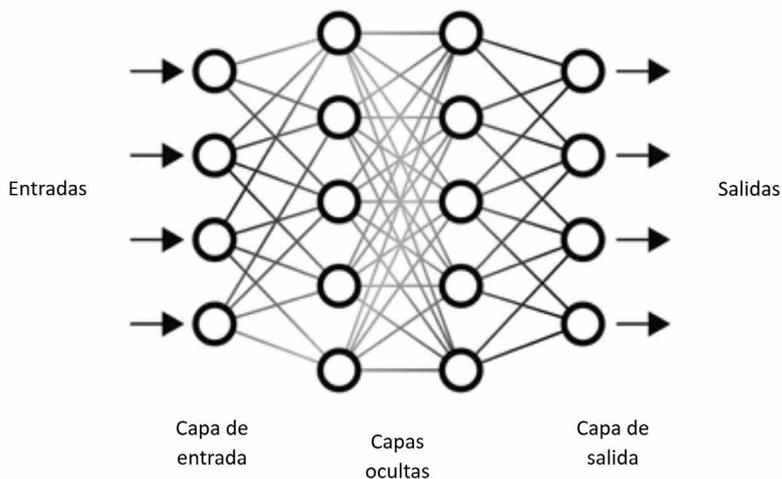


Figura 1. Esquema básico de la arquitectura de una red DL.

Aunque la primera red neuronal, denominada *perceptrón*, surgió en 1958, y en años posteriores se desarrolló la teoría relativa a estas redes neuronales artificiales, no fue hasta la década del año 2000 cuando se comenzó a aprovechar su verdadero potencial. Hasta ese momento, los recursos informáticos eran insuficientes, además de existir una gran dificultad para conseguir los datos requeridos en los entrenamientos de estos sistemas. La aparición de las GPU de alto rendimiento, las posibilidades de cálculo en la nube, el gran desarrollo de

Internet, la facilidad para compartir datos y la cultura de acceso abierto que actualmente impera en el campo de la IA ha hecho que estas redes crezcan de manera explosiva en los últimos 5 años.

Algunos organismos y agencias públicas han aprovechado estas técnicas para intentar automatizar algunos servicios públicos (Kowalski et al., 2017). Más recientemente, sin embargo, ha surgido la idea de aplicar estos modelos de Aprendizaje Profundo sobre los datos administrativos, para construir modelos que ayuden a tomar decisiones operativas cotidianas en la gestión y prestación de los servicios públicos (Veale y Brass, 2019; Restrepo-Amariles, 2020; Anastasopoulos y Whitford, 2019; Henman, 2020).

Todas estas tecnologías tienen algo en común: **necesitan datos**. Las aplicaciones de IA son capaces de imitar el comportamiento humano cuando son entrenadas con un número alto de datos descriptivos del problema abordado. El número de datos utilizado en el entrenamiento es un factor muy importante, así como la calidad de estos: deben ser variados y representativos de todas las situaciones que pueden ocurrir dentro del proceso a automatizar (Felderer y Ramler, 2021). Sin embargo, la recopilación de estos datos puede ser difícil en el contexto que nos ocupa: en muchas situaciones los procesos de la Administración Pública manejan información privada de usuarios, que no puede ser difundida o utilizada públicamente, protegida por la Ley de protección de datos (Martens, 2018). La segunda dificultad es garantizar la calidad de los datos: es importante asegurarse de que los datos sean precisos, completos y relevantes para la automatización del proceso estudiado. En este sentido, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha publicado algunas recomendaciones en su Guía al Análisis Exploratorio de Datos (Gobierno de España, 2021). El Análisis Exploratorio de Datos (AED) consiste en aplicar un conjunto de técnicas estadísticas dirigidas a explorar, describir y resumir la naturaleza de los datos, de tal forma que se pueda garantizar su objetividad e interoperabilidad.

4. EL PROBLEMA DE LA INTERPRETABILIDAD

4.1. Definición

La “interpretabilidad”, en el contexto de IA, es la capacidad de **explicar** el comportamiento de los sistemas de IA de manera comprensible para un humano (Doshi-Velez y Kim, 2017). Es lo que se conoce también como Inteligencia Artificial Explicable (en inglés: *Explainable Artificial Intelligence*, abreviado XAI) (Saeed y Omlin, 2023). De ahí que en la literatura científica se usen indistintamente los términos “interpretabilidad” y “explicabilidad”. Otro modo de indicar que un sistema de IA es interpretable o explicable, es decir que es “transparente”, para destacar que es lo opuesto a un sistema de IA con el que se trabaja como si fuera una “caja negra” (un sistema de IA que ante determinadas entradas ofrece la salida deseada, pero sin saber el usuario cómo lo consigue).

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

Históricamente, la necesidad de explicaciones en el área de la IA se remonta a los primeros trabajos de explicación de sistemas expertos (Biran y Cotton, 2017). Sin embargo, ha sido en los últimos años, con el boom de los sistemas de IA basados en Aprendizaje Profundo (Deep Learning, DL), cuando la XAI ha ganado relevancia para los investigadores.

A medida que los modelos de IA han ido mejorando, se ha transitado de la IA débil (diseñada para realizar tareas específicas y limitadas, replicando el comportamiento humano sólo en ese contexto y de manera restringida) a la IA fuerte (capaz de replicar la inteligencia humana sin restricciones: aprender de nuevas situaciones, razonar e inferir nuevos conocimientos, tomar decisiones, crear, etc.). Estas aplicaciones de IA fuerte son las que tienen el potencial de revolucionar muchos ámbitos relevantes en nuestra vida, y por este motivo, son las que han disparado la alarma de la interpretabilidad (figura 2).

Los humanos necesitamos comprender cómo funciona un mecanismo para poder confiar él, sobre todo si de ese mecanismo pudiera depender nuestra vida. Por este motivo, el no entender cómo funcionan estos sistemas IA avanzados es lo que está frenando su integración en entornos tan sensibles como son la Medicina, la Educación, la Administración Pública, el Transporte, etc, además de despertar miedo en los expertos por los riesgos que conlleva un uso descontrolado de este tipo de sistemas (Gladstone AI, 2024).

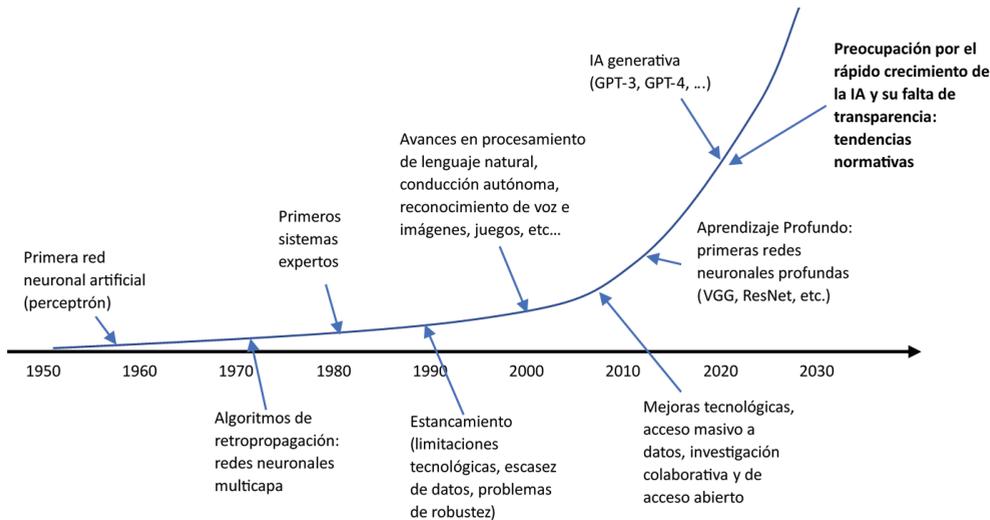


Figura 2. Evolución de la Inteligencia Artificial.

El problema de la interpretabilidad de estos sistemas es tan grave, que hay científicos, encabezados por Elon Musk, que han pedido un alto en la investigación y desarrollo de sistemas IA para intentar entender su funcionamiento interno y así, poder controlarlo adecuadamente:

«Los laboratorios de IA y los expertos independientes deberían aprovechar esta pausa para desarrollar y aplicar conjuntamente una serie de protocolos de seguridad compartidos para el diseño y desarrollo de la IA avanzada, rigurosamente auditados y supervisados por expertos externos independientes. Estos protocolos deben garantizar que los sistemas que se adhieran a ellos sean seguros más allá de toda duda razonable. Esto no significa una pausa en el desarrollo de la IA en general, simplemente **un paso atrás en la peligrosa carrera hacia modelos de caja negra impredecibles cada vez más grandes y con capacidades emergentes**» (Woollacott, 2023).

En su carta piden específicamente una pausa de al menos seis meses en el entrenamiento de sistemas de IA más potentes que el GPT-4 de Open AI, con los gobiernos preparados para intervenir y aplicar una prohibición.

4.2. Tipos de interpretabilidad y tipos de técnicas de interpretación

Cuando nos referimos a la interpretabilidad de un modelo IA, se pueden diferenciar dos tipos de interpretabilidad: la **interpretabilidad global** y la **interpretabilidad local** (Du et al., 2019):

- La interpretabilidad global se obtiene cuando el usuario es capaz de comprender cómo funciona el modelo a nivel global inspeccionando las estructuras y parámetros internos del mismo.
- La interpretabilidad local analiza una predicción individual del modelo, e intenta explicar qué característica de entrada dio lugar a la decisión particular de esa predicción.

En el caso de los modelos basados en Aprendizaje Profundo (DL - *Deep Learning*), que son los que están actualmente en plena expansión, la interpretabilidad global se alcanza si se pueden comprender las representaciones capturadas por las neuronas en cualquier capa intermedia del modelo (Yosinski et al., 2015; Nguyen et al., 2016), mientras que la interpretabilidad local se obtiene al identificar las contribuciones de cada característica de una entrada concreta en la predicción realizada por el modelo (Ancona et al., 2018; Selvaraju et al., 2017; Wang et al., 2019).

En general, las técnicas de interpretación de los modelos IA se dividen en dos categorías: **técnicas intrínsecas** y **técnicas post-hoc** (Du et al., 2019), dependiendo del momento temporal en el que se obtiene la interpretación del modelo:

- La interpretabilidad intrínseca se obtiene cuando es posible construir modelos auto-explicativos (*self-explanatory models*), modelos que incorporan en su estructura elementos interpretables.
- Las técnicas *post-hoc* requieren el diseño de un segundo modelo para poder analizar y explicar el primer modelo.

La principal diferencia entre estas dos aproximaciones es la relación entre la eficiencia del modelo (*accuracy model*) y la fidelidad de la explicación (*explanation fidelity*). En las técnicas intrínsecas la calidad de la explicación es mejor, pero se sue-

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

le sacrificar la eficiencia de predicción del modelo, ya que al introducir elementos explicativos en el mismo se altera su estructura interna. En las técnicas post-hoc no se altera el modelo original, por lo que se puede conseguir su máxima eficiencia, pero las explicaciones obtenidas a posteriori del mismo son menos transparentes.

Con respecto a los sistemas de Aprendizaje Profundo (DL), la mayor parte de las técnicas existentes son post-hoc (Yosinski et al., 2015; Nguyen et al., 2016; Ancona et al., 2018; Selvaraju et al., 2017; Wang et al., 2019), por dos motivos principales: en primer lugar, es difícil introducir elementos explicativos en las estructuras internas del modelo, y en segundo lugar, la principal ventaja de estos modelos es su alta eficiencia, no interesa poder comprender el comportamiento interno de un modelo peor, interesa interpretar el modo en el que el mejor modelo ha conseguido ese valor tan alto de precisión. Considerando todo esto, comentaremos a continuación las técnicas de explicabilidad post-hoc más utilizadas.

Los métodos de perturbación funcionan perturbando la entrada y viendo qué efecto tiene dicha perturbación en la decisión final del modelo de IA (Zeiler y Fergus, 2013; Bach et al., 2015; Samek et al., 2015). Estas técnicas intentan descubrir qué características de una imagen de entrada son las más influyentes en la decisión del modelo. El gran inconveniente de estos métodos es su alto coste computacional, ya que es necesario que vayan perturbando la entrada de manera secuencial. Además, el modo en que se va a perturbar la entrada también puede cambiar mucho el resultado final, y no está claro cómo se puede hacer esto de manera óptima. Como resultado del experimento se puede descubrir la causa de alguna decisión puntual, pero es difícil interpretar toda la lógica interna del modelo.

Otras técnicas populares son las técnicas de maximización de la activación: aquellos métodos que crean artificialmente de manera iterativa una imagen de entrada para ilustrar el máximo estímulo de una neurona específica de cualquier capa modelo IA (Simonyan et al., 2013; Mahendran y Vedaldi, 2014; Yosinski et al., 2015). Un ejemplo se muestra en la figura 3.



Figura 3. Imagen artificialmente generada que representa la activación máxima de una neurona entrenada para distinguir imágenes de ranas. Imagen extraída de (Mahendran y Vedaldi, 2014).

Existen también técnicas basadas en la retropropagación (*back-propagation*): normalmente calculan el gradiente (o alguna de sus variantes) de una salida en particular con respecto a la entrada para derivar la contribución de las características, dando lugar a mapas que indican qué partes de la imagen de entrada son más relevantes, los denominados mapas de saliencia (*saliency maps*) (Simonyan et al., 2013). Un ejemplo se muestra en la figura 4.



Figura 4. Mapa de saliencia donde se indica qué partes de la imagen son importantes para que la red pueda clasificar adecuadamente un objeto determinado (un perro en este ejemplo). Imagen extraída de (Simonyan et al., 2013).

Tanto los métodos de interpretación basados en la perturbación como los basados en *back-propagation* ignoran las capas intermedias de la red, que podrían contener información importante sobre la interpretabilidad de la misma. Hay otro tipo de métodos que investigan lo que ocurre en las capas ocultas de la red, para intentar determinar qué características de la entrada son más relevantes. Dentro de estos métodos podemos citar las técnicas GradCAM (Selvaraju et al., 2017) y ScoreCAM (Wang et al., 2019). Estas técnicas generan un mapa de calor sobre la imagen original, marcando las zonas más relevantes de la imagen para la decisión final del modelo. Estos mapas de calor (*heatmaps*) atribuyen una importancia a cada píxel de la imagen analizando la activación de la última capa convolucional del modelo (figura 5).

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

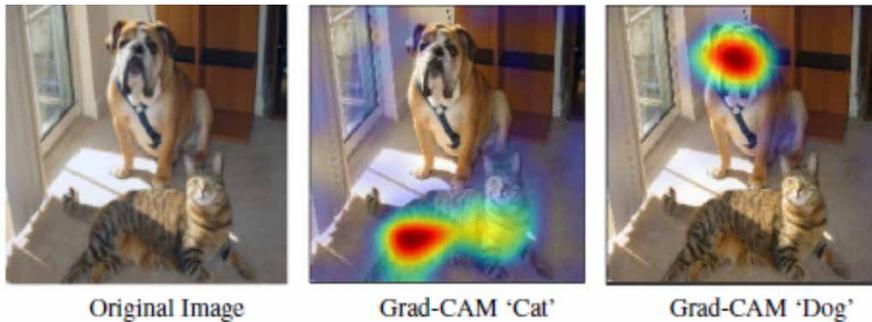


Figura 5. Mapas de calor (Grad-CAMs) que indican qué partes de la imagen son importantes para la red cuando detecta un gato o un perro. Imagen extraída de (Selvaraju et al., 2017).

Por último, recientemente han surgido técnicas que combinan el modelo IA clasificador (que toma la decisión) con otro modelo IA generador. El modelo generador tiene como objetivo generar entradas de manera artificial para poner a prueba al modelo clasificador. Estas técnicas pueden ayudar a descubrir si el modelo clasificador ha aprendido a distinguir alguna etiqueta por razones incorrectas (Shen et al., 2024; Sheng-Min et al., 2021).

Estas técnicas existentes son insuficientes y a veces no son coherentes. Por ejemplo, en el caso de modelos IA que trabajan con imágenes, muchas veces las técnicas de interpretabilidad parecen indicar que estos modelos IA fallan porque se fijan en sitios de la imagen irrelevantes, pero también hay disparidad de resultados si cambiamos de técnica de interpretación. Ante esto, surge una duda importante: ¿qué es incorrecto, el modelo de IA o el método que intenta interpretar lo que hace este modelo? Está claro que es necesaria más investigación enfocada a la interpretación interna de los modelos de IA, puesto que el problema no es trivial.

A todo esto, hay que añadir que los métodos actualmente utilizados presentan otro gran inconveniente: sólo son capaces de descubrir en qué características de más bajo nivel se fija el sistema, lo que resulta insuficiente para comprender bien las decisiones que toma, y, por lo tanto, este tipo de explicación no está orientada al usuario final (Du et al., 2019). Por este motivo, los investigadores están trabajando en el desarrollo de nuevos métodos de interpretabilidad en la IA que, además de incluir técnicas de visualización de redes neuronales, sean capaces de ofrecer una explicación de los resultados de la IA en lenguaje natural. Si bien estos enfoques son los más deseables, todavía hay mucho trabajo por hacer para lograr una interpretabilidad completa y confiable en la IA.

4.3. Un ejemplo claro: el problema de la interpretabilidad en las aplicaciones de IA diseñadas para el entorno médico

El entorno médico fue uno de los primeros campos donde se constató la necesidad real de dotar de explicabilidad a los sistemas IA. Los especialistas mé-

dicos actualmente no se niegan a usar herramientas IA, pero siempre bajo supervisión: no se fían del todo. En el ámbito médico, cualquier decisión conlleva un riesgo. Un médico analiza cuidadosamente los síntomas y los exámenes médicos del paciente antes de decidir si el paciente está enfermo o no, decisión que acompaña siempre de una explicación. Por tanto, para ser una herramienta viable y aceptada, la IA debe imitar el juicio y la capacidad de interpretación humanos.

Actualmente hay múltiples aplicaciones IA publicadas en la literatura científica para realizar diagnóstico analizando imágenes de pruebas médicas que no llegan a integrarse en la clínica diaria porque, como se ha indicado anteriormente, los especialistas médicos no se fían de ellas. Parecen ser sistemas de diagnóstico muy eficientes, pero actúan como cajas negras, y no dan explicaciones de los motivos que las han llevado a tomar la decisión final. Es necesario implementar estrategias de explicabilidad en estos sistemas por diversos motivos:

- Es esencial asegurarse de que el sistema se está fijando realmente en la información relevante de la enfermedad y no en otros detalles ajenos a la misma.
- Sería muy enriquecedor comprender o visualizar qué factores o características de alto nivel extrae el sistema de la información de entrada para tomar decisiones. Este conocimiento podría reforzar el del especialista médico, e incluso desvelar nuevos aspectos influyentes en el diagnóstico hasta ese momento desconocidos.
- La integración completa de este tipo de sistemas en la actividad asistencial sólo ocurrirá si el sistema se gana la confianza del usuario final (el médico), y eso implica hacer más transparente el comportamiento interno del sistema, ofreciendo una explicación razonada de las decisiones tomadas, tal y como lo hace un médico en su rutina diaria (una explicación “amigable”, lo que en inglés se denomina “human-friendly”).

La crisis sanitaria del COVID-19 despertó las alarmas en este sentido. Desde que se apreció la gravedad del problema, los investigadores de IA comenzaron a colaborar con los radiólogos de los hospitales para tratar de diseñar sistemas de IA que fueran capaces de detectar con precisión COVID-19 en radiografías de tórax. Muchos trabajos se publicaron al respecto en un corto periodo de tiempo (Han et al., 2023). Sin embargo, la solidez de estos sistemas se puso en duda posteriormente: algunos autores, utilizando técnicas de IA explicable, demostraron que muchos de estos sistemas se basaban en factores confusos en lugar de en la patología médica para tomar decisiones, creando una situación alarmante en la que los sistemas parecen precisos, pero fallan cuando se prueban en nuevos hospitales (DeGrave et al., 2021). En (Majeed et al, 2020) se utilizaron técnicas gráficas para destacar las zonas de las imágenes de rayos X que más influían en la decisión final de doce sistemas de IA diferentes entrenados para el diagnóstico de COVID-19. Debido a las incoherencias y a la gran disparidad encontrada, llegaron a la conclusión de que las decisiones de las CNN no deben tomarse en consideración, a pesar de su elevada precisión de clasificación, hasta que los

clínicos pudieran inspeccionar visualmente y aprobar la región o regiones de la imagen de entrada utilizadas por los sistemas IA que conducen a su predicción.

Los investigadores de IA que desarrollan aplicaciones para el campo sanitario son ahora más críticos con los resultados de los modelos de IA inexplicables, y orientan sus esfuerzos a métodos interpretables (Markus et al., 2021; Chaddad et al., 2023; Amann et al., 2020). En este campo se asume ya que la IA explicable debe considerarse un requisito previo para la implantación clínica de modelos sanitarios de aprendizaje automático.

4.4. Problemas de interpretabilidad en aplicaciones de IA diseñadas para la Administración Pública

En el ámbito de la Administración también podemos encontrar aplicaciones de IA fuerte que han originado problemas en su implantación por culpa de su escasa interpretabilidad. Un caso digno de mencionar, que tuvo gran trascendencia, fue el programa de IA “System Risk Indication” - SyRI (en español podríamos traducirlo como “Indicador de riesgo del sistema”), puesto en marcha en el año 2014 por el gobierno holandés (Algorithm Watch, 2024). Su objetivo era detectar el fraude en las prestaciones sociales. Sin embargo, a principios de 2020, el tribunal de distrito de La Haya ordenó la suspensión inmediata del programa.

A SyRI se le permitía cruzar datos sobre trabajo, multas, sanciones, impuestos, propiedades, vivienda, educación, jubilación, deudas, beneficios, asignaciones, subsidios, permisos y exenciones, etc. Estos datos los obtenía de una amplia gama de administraciones públicas. A partir de ellos, el sistema generaba “informes de riesgo”, notificando cuándo había probabilidades de que se cometiesen irregularidades, y señalando los sujetos que consideraba “de riesgo” y que debían ser objeto de investigación.

A pesar de que el sistema contaba con múltiples garantías, como de anonimización, confidencialidad, etc., el tribunal, tras examinar a fondo su funcionamiento, dictó una sentencia, en la que, a pesar de reconocer los esfuerzos de la Administración Pública por ofrecer ciertas garantías en el uso de la aplicación, determinó que su empleo resultaba contrario al artículo 22 RGPD y al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya que había carencias como la ausencia de auditorías externas independientes sobre el funcionamiento del algoritmo y la posible incidencia en derechos fundamentales de los ciudadanos, así como problemas derivados de la opacidad o “caja negra” del sistema, esto es, falta de transparencia y explicabilidad del algoritmo en que se basaba el sistema de IA implantado por la Administración (Berning, 2023).

Otro caso bastante mediático es el uso, desde el año 2000, de un programa de IA en EEUU denominado “Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions” – COMPAS (en español puede traducirse como “Administración de Perfiles de Criminales para Sanciones Alternativas”). Cuando una

persona es arrestada debe contestar un cuestionario. Analizando las respuestas de este cuestionario, el programa COMPAS indica si esa persona en el futuro podría cometer un crimen, y ese resultado lo tiene en cuenta el juez a la hora de juzgar el delito. Los investigadores y defensores de los derechos civiles llevan años dudando públicamente de su fiabilidad, puesto que se trata de un producto comercial cerrado, totalmente opaco, que no ofrece explicaciones de sus decisiones, y que, por tanto, no garantiza que sus resultados sean justos. Un estudio afirma haber demostrado que COMPAS no es más preciso o justo que las predicciones realizadas por personas con poca o ninguna experiencia en justicia penal, y que, además, está sesgado desde un punto de vista racial. Aunque los datos utilizados por COMPAS no incluyen la raza del individuo, otros aspectos de los datos pueden estar correlacionados con la raza, lo que puede dar lugar a disparidades raciales en las predicciones (Dressel y Farid, 2018).

5. LA CONFIANZA EN LA IA POR PARTE DE LOS USUARIOS

La confianza en la IA es un tema que preocupa a la Unión Europea (UE) (Comisión Europea, 2021). Como ya hemos comentado anteriormente, no poder entender bien cómo el modelo de IA funciona internamente (es decir, interpretarlo) genera inseguridad en los investigadores. Adicionalmente, que no se pueda garantizar siempre el buen uso de la IA es lo que preocupa a la mayoría de los ciudadanos.

La UE, consciente de este temor, ha diseñado un nuevo marco jurídico para garantizar que los sistemas de IA utilizados en la UE sean seguros, transparentes, éticos e imparciales, y estén bajo control humano. En este sentido, Europa es pionera. El Pleno del Parlamento Europeo acaba de ratificar la **primera ley de Inteligencia Artificial** del mundo, que aún deberá ser refrendada por el Consejo de la Unión Europea en las próximas semanas, antes de su entrada en vigor previsiblemente en el año 2026 (RTVE, 2024). Según esta norma, la UE etiqueta los sistemas IA en una de las siguientes categorías (figura 6):

- Riesgo inaceptable: aplicaciones de IA prohibidas, porque son una amenaza clara para los ciudadanos de la UE.
- Riesgo alto: sistemas de IA que se integren en actividades decisivas para los ciudadanos, como, por ejemplo, el transporte, la educación, la salud, la justicia, etc. En esta categoría se incluyen todos los servicios públicos, y, por tanto, toda la actividad de la Administración Pública en la que inter venga la IA fuerte.
- Riesgo reducido: sistemas de IA débil, como los robots conversacionales (chatbots), que están sujetos a unas obligaciones mínimas de transparencia en su interacción con los usuarios.
- Riesgo mínimo: aplicaciones basadas en IA débil que no representan riesgo alguno para los usuarios (videojuegos, filtros de correo no deseado, etc.).

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

La normativa de la UE se aplicará a los sistemas IA fuerte, por ser de riesgo alto.

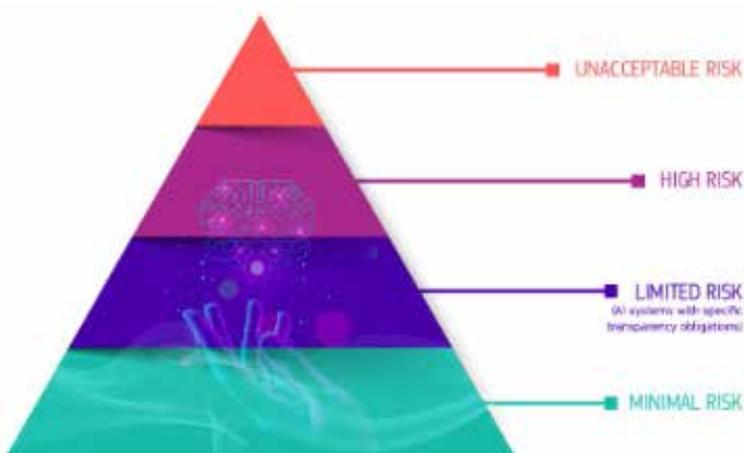


Figura 6. Clasificación de los sistemas de IA según la nueva normativa europea. Imagen extraída de (Comisión Europea, 2021).

La prioridad de esta ley es garantizar que “los sistemas de IA utilizados en la UE sean seguros, transparentes, trazables, no discriminatorios y respetuosos con el medio ambiente” (Parlamento Europeo, 2024). Resulta interesante que en esta legislación se contempla poner a disposición de las entidades desarrolladoras de IA espacios controlados de pruebas y ensayos en condiciones reales a nivel nacional, para que puedan desarrollar y entrenar la IA innovadora antes de su comercialización, como impulso a la innovación, y para facilitar que cumplan con los requisitos prioritarios mencionados anteriormente.

El problema de la interpretabilidad es uno de los primeros reconocidos por la propia UE, que manifiesta que: “la opacidad de muchos algoritmos puede crear incertidumbre y obstaculizar la aplicación efectiva de la legislación vigente en materia de seguridad y derechos fundamentales. Para hacer frente a estos retos, es necesaria una acción legislativa que garantice el correcto funcionamiento del mercado interior de los sistemas de inteligencia artificial, con una ponderación adecuada de los beneficios y de los riesgos” (Comisión Europea, 2024), por lo que la ley impone obligaciones específicas de transparencia que deben cumplir los sistemas IA.

Tal y como indica (Ortiz de Zárate, 2022), una IA fiable debe ser legal, ética y robusta. El primer requisito, que sea legal, ha sido un gran impedimento para su aplicación práctica en muchos entornos, puesto que hasta ahora no existía una normativa oficial aplicable. Esperemos que esta primera ley constituya realmente un marco de desarrollo de aplicaciones IA dignas de confianza.

6. APLICACIONES DE IA ACTUALMENTE ACTIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Hoy en día existen varias aplicaciones de IA operando en nuestra Administración Pública. Se trata, mayoritariamente, como ya hemos mencionado, de aplicaciones de IA débil, que actúan de manera controlada en entornos restringidos, y que son capaces de automatizar ciertas tareas rutinarias propias de la administración, pero podemos encontrar también ejemplos de aplicaciones IA con más autonomía, de IA fuerte.

Una de las aplicaciones más extendidas son los “chatbots” o asistentes virtuales: sistemas IA que se utilizan para asistir telemáticamente a los ciudadanos de forma automatizada, de forma que no es necesaria la presencia de personas, permitiendo que una consulta sencilla pueda ser respondida a cualquier hora del día o la noche, sea festivo o no. Estos programas han mejorado mucho gracias al avance de las técnicas de Procesamiento de Lenguaje Natural (NLP). A pesar de ser herramientas útiles, su empleo debe tener ciertos límites, porque se corre el riesgo de descuidar la atención al ciudadano, como han puesto de manifiesto algunos expertos (Berning, 2023).

Otra aplicación IA muy interesante y útil son los formularios inteligentes, que automatizan la cumplimentación de formularios, como, por ejemplo, los usados para hacer autodeclaraciones de la renta (programa Renta Web). Este programa es de gran ayuda para el ciudadano, que únicamente se debe preocupar de comprobar que los datos proporcionados son correctos y añadir aquellos no incluidos (Berning, 2023). La Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene más servicios automatizados, actividades de mero trámite. Aunque es destacable la herramienta de IA que puso en funcionamiento en 2020 para analizar la gran cantidad de datos (big data) disponible en sus servidores para vigilar, de forma automática, las operaciones internacionales de las multinacionales (Faes, 2020).

Hay administraciones públicas que usan la IA para tratar de personalizar los servicios públicos. Para ello, elaboran perfiles sobre el comportamiento de los usuarios y analizan sus datos personales. Un ejemplo de esto es el Recomendador de Ayudas Sociales “MyGov Social”, de la Administración Oberta de Catalunya (Administració Oberta de Catalunya, 2023).

Las administraciones públicas también usan la IA para detectar fraudes y casos de corrupción. Como ejemplo, podemos citar el Sistema de alerta rápida SALER, un sistema de alertas contra la corrupción de la Administración de la Comunidad Valenciana (Anti-Fraud Knowledge Centre, 2021).

La Policía Nacional usa desde hace unos años el programa VeriPol, una aplicación de IA que a partir de técnicas de Procesamiento del Lenguaje Natural (NLP) y Aprendizaje Automático (ML), ayuda a detectar denuncias falsas. El sistema estudia las expresiones y palabras utilizadas al redactar las denuncias para inferir cuándo la persona denunciante miente. Se trata de la primera herramienta de este tipo en el mundo y, con una precisión de más del 90%, estima la

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

probabilidad de que una denuncia por robo con violencia e intimidación o tirón sea falsa (Policía Nacional, 2018).

Por último, mencionar el proyecto europeo “JuLIA: Justice, fundamental rights and artificial intelligence”, coordinado por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, en el que se analiza cómo integrar la IA en las decisiones automatizadas en la labor jurisdiccional. Los avances del proyecto se pueden consultar en (Universitat Pompeu Fabra, 2021).

CONCLUSIONES

La integración de la inteligencia artificial (IA) en la Administración es inevitable, como parte del proceso de transición digital en el que estamos inmersos. Se avecina una verdadera revolución en los servicios públicos. Las ventajas son múltiples, como analizaremos a continuación, pero los riesgos, por desgracia, también (Huergo, 2023).

Comencemos analizando las ventajas, porque son importantes, y es lo que justifica que los gobiernos estén actualmente invirtiendo tanto en el desarrollo de IA para la Administración. La IA debe servir para:

- Reducir el coste de los servicios públicos.
- Facilitar la toma de decisiones.
- Agilizar los tiempos de los procesos involucrados.
- Implementar políticas más éticas, confiando en que las máquinas sean más imparciales.
- Conseguir mayor precisión ante situaciones complejas.
- Facilitar el trabajo de los recursos humanos de la Administración, liberarlos de tareas rutinarias para que puedan invertir su tiempo en actividades más importantes.

Pero esta integración de la IA en la Administración conlleva bastantes dificultades y exigencias (Boix, 2022). En el escenario actual, se han presentado diversas iniciativas basadas en nuevas tecnologías que parecen prometedoras para su aplicación en distintos ámbitos de la Administración Pública. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no todas estas soluciones son adecuadas y que no todas las soluciones adecuadas son aplicables en cualquier contexto (Etscheid, 2019).

La primera dificultad que analizaremos será el **problema de la interpretabilidad**, por ser el objetivo del presente artículo. Uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho es la transparencia y publicidad de la actuación administrativa. Los actos de las administraciones públicas deben ser motivados y públicos, totalmente transparentes, de tal forma que cualquier ciudadano pueda saber las razones de la decisión (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Admi-

nistrativo Común de las Administraciones Públicas). Por este motivo, el requisito de explicabilidad para una aplicación de IA es imperativo.

Como se ha expuesto en este artículo, el problema de la interpretabilidad de la IA es un tema actualmente bajo investigación. Muchas IA son desarrolladas por empresas privadas que no permiten que personas externas vean cómo funcionan (Dressel y Farid, 2018). Por otra parte, los modelos subyacentes en estas aplicaciones están basados en redes neuronales artificiales tan complejas que ni los propios diseñadores cuentan con las herramientas necesarias para desentrañar su funcionamiento interno, lo que ha disparado las alarmas y generado preocupación. La IA avanza a un ritmo vertiginoso, y no somos capaces de entender o controlar este crecimiento de sistemas de “caja negra”. Esta situación ha empujado a Europa a elaborar la primera ley de IA mundial, que intenta establecer un marco legal para el desarrollo de aplicaciones IA en todos los ámbitos, incluido el sector público.

Este desconocimiento del comportamiento de los modelos de IA fuerte genera desconfianza en los usuarios. Puede que a una persona no le importe que una IA le haga alguna recomendación banal o le atienda en un chatbot, pero si está en juego que le concedan una subvención, le apliquen una sanción, o incluso, una pena de prisión, es normal que surja la desconfianza, si la aplicación IA que resuelve su caso no es capaz de explicarle los motivos de la decisión, que es algo básico en todo Estado de Derecho para poder garantizar su derecho de defensa. En mi opinión, este es el mayor obstáculo para la integración de la IA fuerte en la Administración Pública.

Además, la transparencia en los sistemas IA es fundamental para prevenir la discriminación y garantizar la equidad en la toma de decisiones. Los algoritmos pueden contener sesgos si no se entrenan adecuadamente (recordemos la importancia de los datos, mencionada en este artículo). Esta característica, sumada a la opacidad del algoritmo, supone que en muchas ocasiones las discriminaciones sean difícilmente detectables (Dressel y Farid, 2018; Mendilibar, 2023).

Haciendo hincapié en **la importancia de los datos**: la eficiencia y la equidad de los sistemas de IA depende de la cantidad y la calidad de los datos con los que se entrenan. Esto implica que la adopción de sistemas de IA en una administración pública depende de la capacidad de un gobierno para recopilar, almacenar, procesar y compartir datos entre las diferentes organizaciones que lo componen (Filgueiras, 2021), y esto, en muchos casos representa una dificultad añadida. Hay que garantizar también la protección de los datos, así como el derecho de la supresión de la información de aquellas personas que no quieran ser objeto de decisiones algorítmicas (Mendilibar, 2023; Algorithm Watch, 2024).

Por otro lado, pueden surgir dificultades en el proceso de integración de la IA en la Administración relacionadas con **los empleados públicos**. El objetivo de la IA no es sustituir al personal de la administración. Al contrario, la IA debe tener como principal y única finalidad empoderar a los diferentes roles y

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

trabajadores que intervienen en la gestión, dotándolos de nuevas herramientas, nuevos cuadros de mando, nuevas habilidades de gestión y comunicación que permitan que su trabajo diario sea mucho más eficiente y rápido, y que aporte valor real a la ciudadanía. Pero es evidente que sus competencias van a cambiar, y esto implica que su formación también, tendrán que aprender a manejar nuevas tecnologías, y se especializarán en aquellas competencias que la IA no es capaz de realizar. Este proceso de adaptación puede no ser bien recibido por todos los empleados, que pueden oponerse a la transición digital. En este sentido, la crisis sanitaria originada por el COVID-19 aceleró esta transición en el sector público, siendo un punto de inflexión en la adquisición de competencias digitales del personal de dicho sector (Mendilibar, 2023).

Desde el punto de vista técnico, es fundamental considerar la estructura organizativa, los procesos existentes, la capacitación del personal y las necesidades de los usuarios finales. Pero comprender cuáles son los actores que participan en las decisiones de la Administración Pública y cómo lo hacen no es una tarea sencilla. La administración pública no tiene un protocolo establecido para diseñar sistemas de IA, y existen dificultades para comunicar las demandas entre los tomadores de decisiones y los desarrolladores de IA. Por lo tanto, el diseño de las soluciones de los sistemas IA podría no coincidir con el diseño de las soluciones de los problemas de la administración pública, por un **problema de comunicación** entre profesionales de distintas disciplinas (Filgueiras, 2021).

Diversos autores sugieren algunas actuaciones para intentar minimizar los efectos negativos de la integración de la IA en la administración (Mendilibar, 2023; Berning, 2023; Ponce, 2019):

- Realización de auditorías algorítmicas y evaluaciones normativas.
- Realización de auditorías sobre los datos, que permitan conocer y controlar los datos que se van a usar en el diseño de la IA, para garantizar así su calidad.
- Permitir la participación de terceros en el procedimiento de aprobación de la aplicación.
- Hacer una *reserva de humanidad* en casos concretos y especialmente sensibles, es decir, que se reserve la toma de determinadas decisiones a los humanos en esos casos.
- Realización de controles de los actos basados en IA.
- Aumentar el número de técnicos especializados en materia de IA.

A todas estas actuaciones me gustaría añadir, desde mi punto de vista técnico, que es necesario dedicar más tiempo y más inversión a la investigación sobre la interpretabilidad de los modelos IA fuerte. Muchos de los problemas mencionados anteriormente no serían tales si fuéramos capaces de explicar el comportamiento interno de estos sistemas.

En resumen, en el diseño de nuevas soluciones de IA para la administración se debe considerar no solo la tecnología en sí misma, sino también aspectos como la viabilidad técnica, la capacidad de integración con los sistemas existentes, la formación y adaptación del personal, la sostenibilidad a largo plazo de las soluciones propuestas, y, como se ha explicado en este artículo, el grado de interpretabilidad o explicabilidad. Solo mediante una combinación equilibrada y bien planificada de tecnologías y de estos aspectos relevantes se podrán obtener soluciones viables y eficaces que realmente puedan añadir valor al servicio final ofrecido por la Administración Pública, y que además cumplan con **seis aspectos clave**:

- **Imparcialidad:** sistemas que traten a todos los seres humanos por igual. Eso significa eliminar los sesgos y la discriminación.
- **Responsabilidad:** se debe determinar a quién se le atribuye la responsabilidad del uso de estos sistemas.
- **Transparencia:** sistemas donde es posible entender cómo funcionan los algoritmos que contienen y que ofrezcan una explicación comprensible de las razones por las que toman determinadas decisiones.
- **Fiabilidad:** sistemas fiables y robustos, con resultados reproducibles y coherentes.
- **Seguridad:** sistemas que garanticen que los datos sensibles se almacenen y utilicen de forma segura y confidencial.
- **Ética:** sistemas entrenados para respetar la ética y los valores importantes de la sociedad, y cumplir la normativa aplicable.

BIBLIOGRAFÍA

- (Moor, 2006) Moor J. "The Dartmouth College Artificial Intelligence Conference: The Next Fifty Years" (2006). *AI Magazine*, 27:87-91.
- (Rouse, 2024a) Rouse M. "Inteligencia artificial débil" (2024). Disponible online: <https://www.techopedia.com/es/definicion/inteligencia-artificial-debil>. Último acceso: 17/03/24.
- (Rouse, 2024b) Rouse M. "Inteligencia artificial fuerte" (2024). Disponible online: <https://www.techopedia.com/es/definicion/inteligencia-artificial-fuerte>. Último acceso: 17/03/24.
- (Kim et al., 2022) Kim I., Kang K., Song Y., Kim T.J. "Application of Artificial Intelligence in Pathology: Trends and Challenges" (2022). *Diagnostics (Basel)*, 15;12(11):2794. <https://doi.org/10.3390/diagnostics12112794>
- (Kumar et al., 2023) Kumar Y., Koul A., Singla R., Ijaz M.F. "Artificial intelligence in disease diagnosis: a systematic literature review, synthesizing framework and future research agenda" (2023). *J Ambient Intell Humaniz Comput*, 14(7):8459-8486. <https://doi.org/10.1007/s12652-021-03612-z>

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

- (Yala et al., 2019) Yala A., Lehman C., Schuster T., Portnoi T., Barzilay R. "A deep learning mammography-based model for improved breast cancer risk prediction" (2019). *Radiology*, 292(1), 60-66. <https://doi.org/10.1148/radiol.2019182716>
- (Zhou et al., 2023) Zhou X., Chen Y., Ip F.C.F. et al. "Deep learning-based polygenic risk analysis for Alzheimer's disease prediction" (2023). *Commun Med* 3, 49. <https://doi.org/10.1038/s43856-023-00269-x>
- (Gallent et al., 2023) Gallent C., Zapata A., Ortego J.L. "El impacto de la inteligencia artificial generativa en educación superior: una mirada desde la ética y la integridad académica" (2023). *Relieve*. 29, 2. <https://doi.org/10.30827/relieve.v29i2.29134>
- (Franganillo, 2023) Franganillo J. "La inteligencia artificial generativa y su impacto en la creación de contenidos mediáticos" (2023). *Methaodos: revista de ciencias sociales*, 11 (2).
- (Linardatos et al., 2020) Linardatos P., Papastefanopoulos V., Kotsiantis S. "Explainable AI: A Review of Machine Learning Interpretability Methods" (2020). *Entropy (Basel)*, 25;23(1):18. doi: 10.3390/e23010018.
- (Mariano, 2002) Mariano J.A. "Automatización de la gestión de expedientes administrativos" (2002). VII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la modernización de las Administraciones Públicas. Ponencia.
- (Rodríguez y González, 2002) Rodríguez J.V., González J. "Integración de las tecnologías de flujo de trabajo y gestión documental para la optimización de los procesos de negocio" (2002). *Ciencias de la Información*, 33(3), pp. 17.
- (Comisión Europea, 2019) Comisión Europea. "Prioridades de la Comisión Europea 2019-2024". Disponible online: https://spain.representation.ec.europa.eu/estrategias-y-prioridades/prioridades-de-la-comision-europea-2019-2024_es. Último acceso: 17/03/24.
- (Gobierno de España, 2024a) Gobierno de España. "España Digital 2026". Disponible online: https://portal.mineco.gob.es/en-us/ministerio/estrategias/Pages/00_Espana_Digital.aspx. Último acceso: 17/03/24.
- (Gobierno de España, 2024b) Gobierno de España. "Catálogo de servicios de Administración digital". Disponible online: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html. Último acceso: 17/03/24.
- (Veale y Brass, 2019) Veale M., Brass I. "Administration by Algorithm? Public Management Meets Public Sector Machine Learning. Algorithmic Regulation" (2019). Oxford University Press.
- (Restrepo-Amariles, 2020) Restrepo-Amariles D. "Algorithmic Decision Systems: Automation and Machine Learning in the Public Administration" (2020) *The Cambridge Handbook of the Law of Algorithms*.
- (Anastasopoulos y Whitford, 2019) Anastasopoulos L.J., Whitford A.B. "Machine Learning for Public Administration Research, With Application to Organizational Reputation" (2019). *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 491-510. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy060>
- (Henman, 2020) Henman P. "Improving public services using artificial intelligence: possibilities, pitfalls, governance" (2020). *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42:4, 209-22.

- (Cerrillo i Martínez, 2019) Cerrillo i Martínez A. “El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?” (2019). *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.
- (Etscheid, 2019) Etscheid J. “Artificial Intelligence in Public Administration” (2019). In: *Electronic Government. EGOV 2019. Lecture Notes in Computer Science*, vol 11685. Springer, Cham.
- (Sobrino-García, 2021) Sobrino-García I. “Artificial Intelligence Risks and Challenges in the Spanish Public Administration: An Exploratory Analysis through Expert Judgments” (2021). *Administrative Sciences*, 1; 11(3):102.
- (Cabanillas et al., 2012) Cabanillas C., Resinas M., Ruiz-Cortés A. “Automated Resource Assignment in BPMN Models Using RACI Matrices (2012). In: *On the Move to Meaningful Internet Systems OTM 2012. Lecture Notes in Computer Science*, vol 7565. Springer, Berlin, Heidelberg.
- (Mullakara y Asokan, 2020) Mullakara N., Asokan A.K. “Robotic Process Automation Projects: Build real-world RPA solutions using UiPath and Automation Anywhere” (2020) Ed. Packt Publishing.
- (Houy et al., 2019) Houy C., Hamberg M., Fettke P. “Robotic Process Automation in Public Administrations” (2019). Conference: *Digitalisierung von Staat und Verwaltung*. Münster, Germany.
- (Uskenbayeva et al., 2019) Uskenbayeva R., Kalpeyeva Z., Satybaldiyeva R., Moldagulova A., Kassymova A. “Applying of RPA in Administrative Processes of Public Administration” (2019). *IEEE 21st Conference on Business Informatics (CBI)*, 9-12. 10.1109/CBI.2019.10089.
- (Johansson et al., 2022) Johansson J., Thomsen M., Åkesson M.A. “Public value creation and robotic process automation: normative, descriptive and prescriptive issues in municipal administration” (2022). *Transforming Government: People, Process and Policy*.
- (Kang et al., 2020) Kang Y., Cai Z., Tan C.W., Huang Q., Liu H. “Natural language processing (NLP) in management research: A literature review” (2020). *Journal of Management Analytics*, 7:2, 139-172.
- (Kowalski et al., 2017) Kowalski R., Esteve M., Mikhaylov S. “Application of Natural Language Processing to determine user satisfaction in Public Services” (2017). arXiv:1711.08083. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1711.08083>.
- (Comisión Europea, 2022) Comisión Europea. “Natural Language Processing for Public Services” (2022). Disponible online: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/D02.01_Natural%20Language%20Processing%20for%20Public%20Services_4.pdf. Último acceso: 17/03/2024.
- (Chen, 2016) Chen C.L.P. “Big Data challenges, techniques, technologies, and applications and how deep learning can be used” (2016). *IEEE 20th International Conference on Computer Supported Cooperative Work in Design (CSCWD)*, Nanchang, China, pp. 3-3.
- (Sarker, 2021) Sarker, I.H. “Deep Learning: A Comprehensive Overview on Techniques, Taxonomy, Applications and Research Directions” (2021). *SN COMPUT. SCI.* 2, 420. <https://doi.org/10.1007/s42979-021-00815-1>.

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

- (Torres, 2020) Torres J. “Python Deep Learning. Introducción práctica con Keras y Tensorflow 2” (2020). Ed. Marcombo.
- (Felderer y Ramler, 2021) Felderer M., Ramler R. “Quality Assurance for AI-Based Systems: Overview and Challenges” (2021). In: Winkler, D., Biffel, S., Mendez, D., Wimmer, M., Bergsmann, J. (eds) Software Quality: Future Perspectives on Software Engineering Quality. SWQD 2021. Lecture Notes in Business Information Processing, vol 404. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-65854-0_3.
- (Martens, 2018) Martens, B. “The Importance of Data Access Regimes for Artificial Intelligence and Machine Learning” (2018). JRC Digital Economy Working Paper 2018-09, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3357652>.
- (Gobierno de España, 2021) Gobierno de España. “Guía al Análisis Exploratorio de Datos. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital”. Disponible online: <https://datos.gob.es/es/documentacion/guia-practica-de-introduccion-al-analisis-exploratorio-de-datos>. Último acceso: 17/03/24.
- (Doshi-Velez y Kim, 2017) Doshi-Velez, F., y Kim, B. (2017). Towards a rigorous science of interpretable machine learning. *arXiv preprint arXiv:1702.08608*.
- (Saeed y Omlin, 2023) Saeed W., Omlin C. “Explainable AI (XAI): A systematic meta-survey of current challenges and future opportunities” (2023) Knowledge-Based Systems, 263, 110273. <https://doi.org/10.1016/j.knosys.2023.110273>.
- (Biran y Cotton, 2017) Biran O., Cotton C. “Explanation and justification in machine learning: A survey” (2017). In: IJCAI-17 Workshop on Explainable AI, Vol. 8, XAI, (1), 8–13.
- (Gladstone AI, 2024) Gladstone AI. “An Action Plan to increase the safety and security of advanced AI” (2024). Disponible online: <https://www.gladstone.ai/action-plan>. Último acceso: 17/03/24.
- (Woollacott, 2023) Woollacott E. “Elon Musk y otros expertos en tecnología piden parar el entrenamiento de la Inteligencia Artificial”. Forbes. Disponible online: <https://forbes.es/tecnologia/256871/elon-musk-y-otros-expertos-en-tecnologia-piden-parar-el-entrenamiento-de-la-inteligencia-artificial/>. Último acceso: 17/03/24.
- (Han et al., 2023) Han X., Hu Z., Wang S., Zhang Y. “A Survey on Deep Learning in COVID-19 Diagnosis” (2023). J. Imaging, 9, 1. <https://doi.org/10.3390/jimaging9010001>
- (DeGrave et al., 2021) DeGrave A.J., Janizek J.D., Lee, S.I. “AI for radiographic COVID-19 detection selects shortcuts over signal” (2021). Nat Mach Intell 3, 610–619. <https://doi.org/10.1038/s42256-021-00338-7>
- (Majeed et al, 2020) Majeed T., Rashid R., Ali D. *et al.* “Issues associated with deploying CNN transfer learning to detect COVID-19 from chest X-rays” (2020). Phys Eng Sci Med 43, 1289–1303. <https://doi.org/10.1007/s13246-020-00934-8>
- (Markus et al., 2021) Markus A.F., Kors J.A., Rijnbeek P.R. “The role of explainability in creating trustworthy artificial intelligence for health care: A comprehensive survey of the terminology, design choices, and evaluation strategies” (2021). Journal of Biomedical Informatics, 113.
- (Chaddad et al., 2023) Chaddad A., Peng J., Xu J., Bouridane A. “Survey of Explainable AI Techniques in Healthcare” (2023). Sensors (Basel), 5;23(2):634. doi: 10.3390/s23020634.

- (Amann et al., 2020) Amann J., Blasimme A., Vayena E. *et al.* “Explainability for artificial intelligence in healthcare: a multidisciplinary perspective” (2020). *BMC Med Inform Decis Mak* 20, 310. <https://doi.org/10.1186/s12911-020-01332-6>.
- (Algorithm Watch, 2024) Algorithm Watch. “How Dutch activists got an invasive fraud detection algorithm banned”. Disponible online: <https://algorithmwatch.org/en/syri-netherlands-algorithm/>. Último acceso: 17/03/24.
- (Berning, 2023) Berning A.D. “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable” (2023). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (INAP)*, número 20.
- (Dressel y Farid, 2018) Dressel J., Farid H. “The accuracy, fairness, and limits of predicting recidivism” (2018). *Sci. Adv.* 4, eaao5580. DOI:10.1126/sciadv.aao5580
- (Du et al., 2019) Du M., Liu N., Hu X. “Techniques for Interpretable Machine Learning” (2019). *Communications of the ACM (CACM 2019)*. DOI:10.1145/3359786.
- (Yosinski et al., 2015) Yosinski J., Clune J., Nguyen A., Fuchs T., Lipson H. “Understanding neural networks through Deep visualization (2015). In *Deep Learning Workshop, ICML conference*. arXiv:1506.06579. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1506.06579>.
- (Nguyen et al., 2016) Nguyen A., Yosinski J., Clune J. “Multifaceted feature visualization: Uncovering the different types of features learned by each neuron in deep neural networks” (2016) In *Visualization for Deep Learning Workshop, ICML conference, 2016*.
- (Ancona et al., 2018) Ancona M., Ceolini E., Öztireli C., Gross M. “Towards better understanding of gradient-based attribution methods for Deep Neural Networks” (2018). In *International Conference on Learning Representations (ICLR 2018)*.
- (Selvaraju et al., 2017) Selvaraju R.R., Das A., Vedantam R., Cogswell M., Parikh D., Batra D. “Grad-cam: visual explanations from deep networks via gradient-based localization” (2017). *International Conference on Computer Vision (ICCV 2017)*. <https://arxiv.org/abs/1610.02391>
- (Wang et al., 2019) Wang H., Du M., Yang F., Zhang Z. “Score-CAM: Improved Visual Explanations Via Score-Weighted Class Activation Mapping” (2019). eprint arXiv:1910.01279. Accepted to CVPR 2020: Workshop on Fair, Data Efficient and Trusted Computer Vision. <https://arxiv.org/abs/1910.01279>
- (Zeiler y Fergus, 2013) Zeiler M.D., Fergus R. “Visualizing and Understanding Convolutional Networks” (2013). *Computer Vision and Pattern Recognition*. arXiv:1311.2901. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1311.2901>.
- (Bach et al., 2015) Bach S., Binder A., Montavon G., Klauschen F., Müller K.R., Samek W. “On Pixel-Wise Explanations for Non-Linear Classifier Decisions by Layer-Wise Relevance Propagation” (2015). *PLoS ONE* 10(7): e0130140. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0130140>.
- (Samek et al., 2015) Samek W., Binder A., Montavon G., Bach S., Müller K.R. “Evaluating the visualization of what a Deep Neural Network has learned.” (2015). *Computer Vision and Pattern Recognition*. arXiv:1509.06321. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1509.06321>.
- (Simonyan et al., 2013) Simonyan K., Vedaldi A., Zisserman A. “Deep Inside Convolutional Networks: Visualising Image Classification Models and Saliency Maps” (2013).

El problema de la interpretabilidad de la Inteligencia Artificial y su impacto...

- Computer Vision and Pattern Recognition. arXiv:1312.6034. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1312.6034>
- (Mahendran y Vedaldi, 2014) Mahendran A., Vedaldi A. "Understanding Deep Image Representations by Inverting Them" (2014). arXiv:1412.0035. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1412.0035>.
- (Shen et al., 2024) Shen X., Song Z., Zhang Z. "AFBT GAN: enhanced explainability and diagnostic performance for cognitive decline by counterfactual generative adversarial network" (2024). arXiv preprint arXiv:2403.01758.
- (Sheng-Min et al., 2021) Sheng-Min S., Tien P.J., Karnin Z. "GANMEX: One-vs-one attributions using GAN-based model explainability" (2021). International Conference on Machine Learning. PMLR.
- (Comisión Europea, 2021) Comisión Europea. "Excelencia y confianza en la inteligencia artificial" (2021). Disponible online; https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence_es. Último acceso: 17/03/24.
- (RTVE, 2024) RTVE. "El Parlamento Europeo ratifica la primera ley de inteligencia artificial del mundo". Disponible online: <https://www.rtve.es/noticias/20240313/parlamento-europeo-aprueba-primer-ley-inteligencia-artificial-del-mundo/16013050.shtml#:~:text=El%20Pleno%20del%20Parlamento%20Europeo,previsiblemente%20en%20el%20a%C3%B1o%202026>. Último acceso: 17/03/24.
- (Parlamento Europeo, 2024) Parlamento Europeo. "Ley de IA de la UE: primera normativa sobre inteligencia artificial" (2024) Disponible online: <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20230601STO93804/ley-de-ia-de-la-ue-primer-normativa-sobre-inteligencia-artificial>. Último acceso: 17/03/24.
- (Comisión Europea, 2024) Comisión Europea. "Inteligencia artificial: preguntas y respuestas" (2024). Disponible online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_21_1683. Último acceso: 17/03/24.
- (Ortiz de Zárate, 2022) Ortiz de Zárate L. "Explicabilidad (de la inteligencia artificial)" (2022). Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 22, 328-344. DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.6819>
- (Faes, 2020) Faes I. "El 'big data' llega a Hacienda: un súperordenador vigilará a las multinacionales" (2020). Eleconomista.es. Disponible online: <https://www.eleconomista.es/legislacion/noticias/10325315/01/20/El-big-data-llega-a-Hacienda-Un-superordenador-vigilara-a-las-multinacionales.html>. Último acceso: 17/03/24.
- (Administració Oberta de Catalunya, 2023) Administració Oberta de Catalunya. "Recomendador de ayudas sociales - MyGov Social" (2023), Disponible online: <https://www.aoc.cat/es/projecte-innovacio/recomanador-dajuts-socials-mygov-social/>. Último acceso: 17/03/24.
- (Anti-Fraud Knowledge Centre, 2021) Anti-Fraud Knowledge Centre (UE). "Sistema de alerta rápida SALER" (2021). Disponible online: https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/saler-rapid-alert-system_es. Último acceso: 17/03/24.
- (Policía Nacional, 2018) Policía Nacional. "La Policía Nacional pone en funcionamiento la aplicación informática VeriPol para detectar denuncias falsas" (2018). Disponible

online: https://www.policia.es/_es/comunicacion_prensa_detalle.php?ID=4433&idomaActual=es. Último acceso: 17/03/24.

- (Universitat Pompeu Fabra, 2021) Universitat Pompeu Fabra. “JULIA: Justice, Fundamental Rights and Artificial Intelligence” (2021). Disponible online: <https://www.julia-project.eu/>. Último acceso: 17/03/24.
- (Huergo, 2023) Huergo A. “Inteligencia artificial: una aproximación jurídica no catastrofista” (2023). *Revista Española de Control Externo*, vol. XXV, n.º 74-75, pp. 110-129.
- (Boix, 2022) Boix A. “Transparencia en la utilización de inteligencia artificial por parte de la Administración” (2022). *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 100.
- (Mendilibar, 2023) Mendilibar P. “Redefinición de las competencias de los empleados y empleadas públicas ante el uso de la Inteligencia Artificial por la Administración Pública. *Revista Documentación Administrativa*” (2023). INAP, número 10.
- (Filgueiras, 2021) Filgueiras F. “Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital” (2021). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 79, 5-38.
- (Ponce, 2019) Ponce J. “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”. *Revista General de Derecho Administrativo (Iustel)*, n. 50.

4.

Crónica

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio de 2023)

Francisco Javier López Hernández
Letrado del Parlamento de Canarias

RESUMEN: Esta crónica de la actividad parlamentaria tiene por objeto analizar la actividad del Parlamento de Canarias en el período enero-julio de 2023, a la luz de las funciones de la Cámara y dando cuenta del fin de la décima legislatura y comienzo de la undécima. En cuanto al ordenamiento autonómico, se enumeran las distintas leyes aprobadas, nuevas iniciativas legislativas, el estado en el que se encontraban las iniciativas en trámite hasta la disolución anticipada de la Cámara, o los decretos leyes convalidados, lo que se complementa con la cita de la resolución del Tribunal Constitucional que resuelve un recurso interpuesto por el Parlamento canario. Junto a lo anterior, se detalla la principal actividad de control relativa al período analizado: preguntas orales, debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria, el examen de planes del Gobierno y comunicaciones remitidas por el mismo. Se analizará especialmente la disolución anticipada del Parlamento de Canarias en abril de 2023 y la convocatoria electoral subsiguiente. Finalmente, se refiere otra actividad parlamentaria, que atiende tanto a la relación de otros órganos o instituciones con la Cámara, o en materia de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, lo que se cierra con la intervención parlamentaria autorizante y la designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Palabras clave: actividad parlamentaria, iniciativas, función legislativa, control, disolución anticipada, convocatoria electoral, legislatura, derecho parlamentario, jurisdicción constitucional.

SUMMARY: This chronicle of parliamentary activity aims to analyse the activity of the Parliament of the Canary Islands in the period January-July 2023, in the light of the functions of the Chamber, and to account for the end of the tenth legislature and the beginning of the eleventh. With regard to the autonomic order, it lists the different laws passed, new legislative initiatives, the status of the initiatives in process until the early dissolution of the Chamber, or the decrees passed, which is complemented with the citation of the resolution of the Constitutional Court that resolves an appeal lodged by the Canary Islands Parliament. In addition to the above, the main control activity relating to the period analysed is detailed: oral questions, general debate on the state of Canarian nationality, the examination of Government plans and communications sent by the Government. In particular, the early dissolution of the Canary Islands Parliament in April 2023 and the subsequent call for elections will be analysed. Finally, other parliamentary activity is referred to, which deals with the relationship of other bodies or institutions with the Chamber, or in matters of control of the principle of subsidiarity and

proportionality, which closes with the authorising parliamentary intervention and the designation of senators representing the Autonomous Community of the Canary Islands.

Keywords: parliamentary activity, initiatives, legislative function, control, early dissolution, electoral convocation, legislature, parliamentary law, constitutional jurisdiction.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA. 2.1. Innovación del ordenamiento autonómico: leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias en el período enero-julio de 2023. 2.1.1. La Ley 1/2023, de 1 de marzo, del Sistema Público de Cultura de Canarias. 2.1.2. La Ley 2/2023, de 1 de marzo, de Políticas de Juventud de Canarias. 2.1.3. La 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. 2.1.4. La Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. 2.1.5. Las Leyes 5/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas, y 6/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife. 2.2. Nuevas iniciativas legislativas ejercitadas ante la Cámara. 2.2.1. Proyectos de ley. 2.2.2. Proposiciones de ley. 2.3. Principales hitos de las iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores. 2.3.1. Iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores que caducaron por disolución anticipada de la Cámara. 2.3.2. Iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores que no ven interrumpida su tramitación por la disolución anticipada de la Cámara. 2.3.3. Detalle de tramitación de la iniciativa legislativa ejercitada por el Parlamento de Canarias ante las Cortes Generales. 3. ACTIVIDAD DE CONTROL AL GOBIERNO DE CANARIAS. 3.1. Convalidación o derogación de decretos leyes. 3.2. El debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria. 3.3. El control-fiscalización del Gobierno: preguntas orales en sede parlamentaria. 3.3.1. Preguntas orales por comisiones parlamentarias. 3.3.2. Preguntas orales en el Pleno. 3.4. Examen de programas y planes remitidos por el Gobierno de Canarias. 3.5. Comunicaciones del Gobierno de Canarias. 4. DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LA CÁMARA, CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANARIAS Y COMIENZO DE LA XI LEGISLATURA. 4.1. La disolución anticipada y la celebración de elecciones al Parlamento de Canarias. 4.2. El comienzo de la XI Legislatura del Parlamento de Canarias. 5. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE INFORMES Y MEMORIAS DE OTROS ÓRGANOS O INSTITUCIONES. 5.1. Informes de la Diputación del Común. 5.2. Informes anuales del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 5.3. Memorias de los Cabildos Insulares. 6. OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. 6.1. Control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. 6.2. Comisiones no permanentes. 6.3. La intervención parlamentaria autorizante. 6.4. La designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Canarias. 7. NOVEDADES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO. 7.1. Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 2023. 7.2. Propuestas de reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias. 7.3. Acuerdos de la Mesa del Parlamento. 8. EL PARLAMENTO DE CANARIAS ANTE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: RESOLUCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR LA CÁMARA. 9. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

Esta tercera crónica de la actividad del Parlamento de Canarias analiza el período comprendido entre los meses de enero a julio de 2023, en el que coinciden el último período de sesiones de la X Legislatura, la convocatoria electoral derivada de la disolución anticipada del Parlamento de Canarias, y el comienzo de la XI Legislatura. En efecto, el último período de sesiones de la décima legislatura debía finalizar naturalmente al tiempo de celebración ordinaria de las elecciones al Parlamento de Canarias. No obstante lo anterior, con base en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) y la legislación electoral autonómica canaria, el Presidente de Canarias, bajo su responsabilidad, disolvió anticipadamente la Cámara con el objeto de hacer coincidir las elecciones autonómicas con las elecciones locales. Por ese motivo, junto a los aspectos que resultan habituales en esta crónica parlamentaria, se dará cuenta de todas las eventualidades que se produjeron con ocasión de la convocatoria de elecciones subsecuente a la disolución anticipada de la Cámara autonómica, entre los que destacamos la interrupción de determinados trabajos parlamentarios por caducidad.

Con la periodización habitual de esta crónica, se debe advertir la brevísima extensión del último período de sesiones de la X Legislatura, algo más dos meses. No en vano, la brevedad del período de sesiones no impide que nos encontremos ante un período especialmente fecundo con un ingente número de leyes aprobadas y muchas otras iniciativas tramitadas con meses de intensa actividad. Finalmente, se examinará detalladamente la actividad parlamentaria que desencadenó la convocatoria electoral y el inicio de la XI Legislatura con sus hitos propios: constitución de la Cámara, elección de la Mesa, constitución de los grupos parlamentarios, o de las comisiones parlamentarias, entre otras.

Por todo ello, en la sistemática establecida para esta Revista Canaria de Administración Pública se detallará primero, en la línea habitual, todo lo concerniente a la función legislativa, con la relación de las leyes aprobadas en el período enero-julio 2023 por el Parlamento de Canarias, examinándose también el estado de tramitación de las iniciativas legislativas provenientes de períodos anteriores, tanto las que caducaron por disolución anticipada como las que no vieron interrumpida su tramitación y continúan en la XI Legislatura. En cuanto al ordenamiento autonómico la visión se cierra con el apartado final de la crónica, que contiene la referencia de resoluciones del Tribunal Constitucional que han afectado a leyes canarias en el período enero-julio de 2023, que en esta crónica se reducen a una sola sentencia que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias. Y para cerrar el bloque de innovaciones normativas, se incluye el apartado de novedades en el derecho parlamentario autonómico, en el que se destaca la importantísima reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 2023.

Junto a lo anterior, se plasma la actividad de control del Gobierno de Canarias por parte la Cámara comenzando por el detalle de los decretos leyes convali-

dados en este período, de los cuales ninguno fue tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. En el último año de la legislatura se desarrolla antes el debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria, empezando en febrero, de lo cual se da cuenta en la presente crónica. Seguidamente, extrac-tamos en cifras las preguntas orales respondidas en comisiones parlamentarias y en el Pleno, en atención a los distintos miembros del Gobierno, titulares de los distintos Departamentos de la Administración Autonómica, y diferenciando por razón de su autor. Finalmente, se toma razón de la tramitación de programas y planes del Gobierno en el período referido junto a una comunicación que remitió el Gobierno de Canarias relativa a la Estrategia para la Memoria Histórica de Canarias.

Asimismo, en esta crónica se verifica la tramitación parlamentaria de los informes de la Diputación del Común y del Comisionado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como las Memorias de Cabildos Insulares. Y a ello se une el examen de otra actividad parlamentaria, tomando razón de las actuaciones en relación al control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la intervención parlamentaria autorizante, la designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Canarias, o el detalle de los trabajos de las comisiones no permanentes de este período, que fueron tres comisiones de estudio.

Por último, debe efectuarse una precisión acerca de la normativa de la Cámara que se cita, teniendo en cuenta que la crónica es un relato que narra un período histórico anterior. Por ello, aunque al tiempo de la publicación de este trabajo sea otra la redacción del Reglamento del Parlamento de Canarias (texto consolidado publicado en el BOPC núm. 183, de 22 de mayo de 2023), algunas referencias normativas que en este número se realizan se refieren a la redacción del Reglamento de la Cámara en vigor en el período agosto-diciembre de 2022 (Texto consolidado BOPC núm. 160, de 25 de mayo de 2020). En todo caso, se irá precisando en atención al período de que se trate cuál es la norma que se invoca.

2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA.

2.1. Innovación del ordenamiento autonómico: leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias en el período enero-julio de 2023

Durante el período enero-julio de 2023, el Parlamento de Canarias ha aprobado seis nuevas leyes autonómicas que son las siguientes:

- 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 la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas.
- Ley 6/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife.

De este listado se deduce que se trata de un período de sesiones muy prolífico, con un elevado número de leyes aprobadas por el Parlamento, en el que debe ponerse en valor el gran esfuerzo realizado en un brevísimo tiempo, si se advierte que en abril se disolvió anticipadamente la Cámara. No obstante, las cuatro primeras leyes son el fruto de iniciativas legislativas que proceden de períodos anteriores, siendo tan solo dos las que comenzaron y concluyeron sus trabajos en marzo de 2023. Se procederá a su análisis separadamente, salvo en tocante a las dos últimas que, al seguir una tramitación idéntica, serán objeto de análisis conjunto en la presente crónica.

2.1.1. La Ley 1/2023, de 1 de marzo, del Sistema Público de Cultura de Canarias

Por la totalidad de los grupos parlamentarios: Socialista Canario, Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), Popular, Nueva Canarias (NC), Sí Podemos Canarias, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto, fue suscrita la proposición de Ley del Sistema Público de Cultura de Canarias, la cual tuvo entrada en la Cámara el 26 de abril de 2022. La Mesa del Parlamento de Canarias la admitió a trámite el 6 de mayo de 2022 (con el código de la iniciativa 10L/PPL-0008), al tiempo que la remitió al Gobierno a los efectos previstos en el artículo 139 del RPC (BOPC núm. 192, de 10 de mayo de 2022).

El 26 de mayo de 2022 el Consejo de Gobierno de Canarias manifestó, a propuesta conjunta del Presidente de Canarias y de los Consejeros de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, y de Educación, Universidades, Cultura y Deporte, su criterio favorable a la toma en consideración de la proposición de Ley del Sistema Público de Cultura de Canarias. Teniendo entrada ese parecer el 27 de mayo de 2022, en la sesión plenaria celebrada los días 7 y 8 de junio de 2022, se tomó en consideración la iniciativa de referencia por asentimiento.

La Mesa del Parlamento acordó recabar, el 16 de junio de 2022, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, el cual tuvo entrada en la Cámara el 29 de julio de 2022. Este Dictamen 318/2022 de 28 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias concluyó que la proposición de ley se ajustaba a la Cons-

titución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como a la legislación básica de aplicación, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el dictamen.

A continuación, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 2 de septiembre de 2022 dispuso la apertura del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad (BOPC núm. 341, de 5 de septiembre de 2022), sin que se hubiere presentado alguna. Por tal motivo, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 5 de octubre de 2022 efectuó su remisión a la Comisión de Educación, Universidades, Cultura y Deportes para su tramitación, abriendo el plazo de presentación de enmiendas al articulado hasta el 31 de octubre de 2022 (BOPC núm. 406, de 7 de octubre de 2022). No obstante, dicho plazo quedó suspendido por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 10 de octubre de 2022 por la decisión del órgano rector de la Cámara de remisión a la Comisión General de Cabildos Insulares. De igual modo, en la misma reunión se acordó remitir la proposición al Consejo Municipal de Canarias (BOPC núm. 413, de 13 de octubre de 2022).

En su sesión de 24 de noviembre de 2022, la Comisión General de Cabildos Insulares emitió informe favorable y se publicó la resolución aprobada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 504, de 1 de diciembre de 2022.

Por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 2 de diciembre de 2022 se alzó la suspensión del plazo de presentación de enmiendas al articulado, el cual concluyó el 16 de enero de 2023 (BOPC núm. 527, de 9 de diciembre de 2022).

A solicitud del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), la Mesa de la Cámara, con el acuerdo de la Junta de Portavoces, en su reunión de 21 de junio de 2022 había fijado la composición de la Ponencia a nombrar por la Mesa de la Comisión en hasta dos miembros por cada grupo parlamentario, en ejercicio de la posibilidad que así establece el art. 131.1 del RPC (BOPC núm. 264, de 23 de junio de 2022). En su virtud, la Mesa de la Comisión de Educación, Universidades, Cultura y Deportes nombró 11 ponentes titulares y 6 ponentes suplentes, en su reunión de 27 de enero de 2023. En la misma reunión, la Mesa de dicha Comisión admitió a trámite las 7 enmiendas presentadas por los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), Popular, Nueva Canarias (NC), Sí Podemos Canarias, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto (BOPC núm. 39, de 31 de enero de 2023).

La ponencia nombrada en la proposición de Ley del Sistema Público de Cultura de Canarias, emitió su informe el 1 de febrero de 2023, habiéndose reunido en tan solo una ocasión, elevando a la Comisión su informe (BOPC núm. 49, de 6 de febrero de 2023).

Habiéndose elevado el informe de la ponencia, y teniendo en cuenta que la Mesa de la Cámara, había acordado exceptuar la preceptividad de distribución de la documentación relativa a esta proposición de ley con al menos cuarenta y ocho horas de antelación conforme a lo dispuesto en el art. 81.1 del RPC (BOPC núm. 47, de 3 de febrero de 2023), la Comisión de de Educación, Universidades, Cultura y Deportes aprobó su dictamen en la sesión de 6 de febrero de 2023,

elevándolo al Pleno (BOPC núm. 65, de 10 de febrero de 2023). La ley resultante fue aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión celebrada los días 14 y 15 de febrero de 2023, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 101, de 27 de febrero de 2023.

La Ley 1/2023, de 1 de marzo, del Sistema Público de Cultura de Canarias, fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 50, de 13 de marzo de 2023. De conformidad con su disposición final segunda, la ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

2.1.2. *La Ley 2/2023, de 1 de marzo, de Políticas de Juventud de Canarias*

El Consejo de Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, aprobó en su reunión de 28 de julio de 2022 el proyecto de Ley de Políticas de Juventud de Canarias, el cual tuvo entrada en la Cámara el 1 de agosto de 2022. La Mesa del Parlamento de Canarias lo calificó y admitió a trámite el 2 de septiembre de 2022 (con el código de la iniciativa 10L/PL-0021). Abierto el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad, no se presentó ninguna, teniendo lugar el debate de primera lectura el 28 de septiembre de 2022. La Mesa del Parlamento, en su reunión de 5 de octubre de 2022, designó la Comisión de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud para su tramitación, disponiendo la apertura del plazo de presentación de enmiendas al articulado cuyo vencimiento se habría de producir el 31 de octubre de 2022 (BOPC núm. 405, de 7 de octubre de 2022). No obstante, dicho plazo quedó en suspenso por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 10 de octubre de 2022 (BOPC núm. 411, de 13 de octubre de 2022), al remitirse el proyecto de ley de referencia a la Comisión General de Cabildos Insulares, incluyéndose en el orden del día de la sesión que ésta celebró el 17 de octubre de 2022.

Por acuerdo de la Mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de octubre de 2022, se levantó la suspensión del plazo de presentación de enmiendas al articulado (BOPC núm. 432, de 21 de octubre de 2022), el cual finalizó, tras una prórroga a petición del GP Nueva Canarias (NC), el 24 de noviembre de 2022 (BOPC núm. 481, de 21 de noviembre de 2022).

La Mesa de la Comisión de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en su reunión de 14 de diciembre de 2022, admitió a trámite las 26 enmiendas al articulado que fueron presentadas: 16 por el GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), 6 por el GP Popular, 4 por los GP Socialista Canario, Nueva Canarias (NC), Sí Podemos Canarias y Agrupación Socialista Gomera (ASG). Igualmente, en la misma reunión, la Mesa de la Comisión designada nombró 14 ponentes (BOPC núm. 540, de 16 de diciembre de 2022).

La ponencia nombrada para elaborar el informe relativo al proyecto de Ley de Políticas de Juventud de Canarias, tras celebrar cuatro reuniones, concluyó

sus trabajos el 6 de febrero de 2022, elevando a la Comisión su informe (BOPC núm. 72, de 14 de febrero de 2023). La Comisión de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud emitió el dictamen relativo al proyecto de ley de referencia en su sesión de 16 de febrero de 2023, elevándolo al Pleno (BOPC núm. 76, de 17 de febrero de 2023).

El debate final plenario, del que resultó la aprobación de la Ley se produjo en la sesión plenaria del 23 de febrero de 2023, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 97, de 27 de febrero de 2023, y en el Boletín Oficial de Canarias núm. 50, de 13 de marzo de 2023. De conformidad con la disposición final segunda de la Ley 2/2023, de 1 de marzo, entró en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias. Finalmente, en cuanto al alcance de su disposición derogatoria única debe destacarse que la Ley 2/2023, de 1 de marzo deroga expresamente la Ley 7/2007, de 13 de abril, Canaria de Juventud.

2.1.3. La 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.

El Pleno del Parlamento convalidó el Decreto ley 7/2022, de 26 de mayo, por el que se modifica la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, concretamente, la disposición adicional vigesimotercera relativa a la legalización territorial de las explotaciones ganaderas, los artículos 177.1 y 180.3 y se incorpora una disposición transitoria vigesimocinco, relativos a los planes de ordenación de los recursos naturales, así como se modifica la disposición adicional segunda del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, 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, en la sesión plenaria celebrada los días 21 y 22 de junio de 2022. Asimismo, el Pleno acordó tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia de acuerdo con el artículo 160.4 del RPC (con el código de iniciativa 10L/PL-0020).

El debate de primera lectura se produjo en la sesión plenaria celebrada los días 26 y 27 de julio de 2022, sin que se hubiesen presentado enmiendas a la totalidad. En consecuencia, la Mesa de la Cámara en su reunión de 2 de septiembre de 2022, designó la Comisión de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial para su tramitación, disponiendo la apertu-

ra del plazo de presentación de enmiendas al articulado (BOPC núm. 345, de 5 de septiembre de 2022).

El plazo para la presentación de enmiendas al articulado finalizó el 25 de octubre de 2022 (BOPC núm. 416, de 14 de octubre de 2022) tras una prórroga (BOPC núm. 365, de 16 de septiembre de 2022) y una suspensión derivada de su remisión a la Comisión General de Cabildos Insulares (BOPC núm. 377, de 22 de septiembre de 2022), en la que se debatió la iniciativa en su sesión de 29 de septiembre de 2022. La Mesa de la Comisión de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, en su reunión de 11 de noviembre de 2022 nombró 7 ponentes titulares y 6 ponentes suplentes. Asimismo, la Mesa de la Comisión calificó y admitió a trámite 19 enmiendas al articulado: 1 del GP Nueva Canarias (NC), 1 del GP Socialista Canario, 14 del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI) y 3 del GP Agrupación Socialista Gomera (ASG). Por el contrario, la Mesa no admitió a trámite 4 enmiendas del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI) por no guardar su contenido la debida relación de homogeneidad con la regulación del proyecto de ley (BOPC núm. 472, de 16 de noviembre de 2022).

La ponencia nombrada para elaborar el informe relativo al proyecto de referencia, tras celebrar tres reuniones, concluyó sus trabajos el 31 de enero de 2023, elevando a la Comisión su informe (BOPC núm. 64, de 9 de febrero de 2023). La Comisión de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial emitió el dictamen relativo al proyecto de ley de referencia en su sesión de 13 de febrero de 2023, elevándolo al Pleno (BOPC núm. 80, de 17 de febrero de 2023). El debate final plenario, del que resultó la aprobación de la Ley se produjo en la sesión plenaria de 23 de febrero de 2023, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 103, de 1 de marzo de 2023, resultando que el título final de la norma expresa la diferencia en cuanto al título del decreto ley del que trae causa, como consecuencia de los cambios sufridos en la tramitación parlamentaria.

La 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 fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 52, de 15 de marzo de 2023. De conformidad con la disposición final cuarta, la ley entró en vigor al día siguiente de su publicación sin perjuicio del efecto retroactivo de la disposición final tercera a 1 de septiembre de 2017, y del efecto retroactivo a 19 de septiembre de 2021 del apartado 5 del artículo 1. Finalmente, en cuanto al alcance de su disposición derogatoria debe destacarse que la Ley 3/2023, de 6 de marzo deroga expresamente el Decreto ley 7/2022, de 26 de mayo, del que trae causa.

2.1.4. *La Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias*

El Consejo de Gobierno de Canarias, a propuesta del Presidente del Gobierno y del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobó en su reunión de 3 de agosto de 2022 el proyecto de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, el cual tuvo entrada en la Cámara el 5 de agosto de 2022. La Mesa del Parlamento de Canarias lo calificó y admitió a trámite el 2 de septiembre de 2022 (con el código de la iniciativa 10L/PL-0022). Abierto el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad, no se presentó ninguna, teniendo lugar el debate de primera lectura el 25 de octubre de 2022. La Mesa del Parlamento, en su reunión de 3 de noviembre de 2022, designó la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad, para su tramitación, disponiendo la apertura del plazo de presentación de enmiendas al articulado cuyo vencimiento se produjo el 28 de noviembre de 2022 (BOPC núm. 464, de 7 de noviembre de 2022).

La Mesa de la Comisión designada, en su reunión de 3 de febrero de 2023, admitió a trámite las 6 enmiendas al articulado que fueron presentadas: 1 por el GP Popular, 4 por el GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), y 1 por el GP Sí Podemos Canarias. Asimismo, en la misma reunión, la Mesa de la Comisión nombró 7 ponentes titulares y 6 ponentes suplentes (BOPC núm. 58, de 7 de febrero de 2023). No obstante, en su reunión de 15 de febrero de 2023, la Mesa de la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad nombró un ponente suplente más.

La Ponencia nombrada para elaborar el informe relativo al proyecto de Ley de la Presidencia y del Gobierno de Canarias tras celebrar una reunión, concluyó sus trabajos el 16 de febrero de 2023, quedando transadas o aprobadas todas las enmiendas presentadas, procediendo la elevación del informe a la Comisión (BOPC núm. 87, de 23 de febrero de 2023).

La Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad emitió el dictamen relativo al proyecto de ley de referencia en su sesión de 27 de febrero de 2023, elevándolo al Pleno (BOPC núm. 106, de 3 de marzo de 2023). El debate final plenario, del que resultó la aprobación de la Ley se produjo en la sesión plenaria de los días 14 y 15 de marzo de 2023, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 147, de 22 de mayo de 2023, y en el Boletín Oficial de Canarias núm. 66, de 3 de abril de 2023. De conformidad con la disposición final tercera de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias. Finalmente, en cuanto al alcance de su disposición derogatoria debe destacarse la derogación expresa de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias -única norma aprobada por el Parlamento provisional y primera ley autonómica de Canarias-, así como la

disposición adicional segunda de la Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.1.5. *Las Leyes 5/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas, y 6/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife*

El Consejo de Gobierno de Canarias, a propuesta del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobó en su reunión de 16 de marzo de 2023, los proyectos de ley de creación de los Colegios Profesionales de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, los cuales tuvieron entrada en la Cámara el 17 de marzo de 2023. La Mesa del Parlamento de Canarias los calificó y admitió a trámite el 20 de marzo de 2023 (con los códigos de iniciativa 10L/PL-0025 y 10L/PL-0026 respectivamente). En la misma reunión, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces acordó la tramitación de ambos proyectos de ley por el procedimiento de urgencia y en lectura única, disponiéndose la apertura del plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado (BOPC núm. 140 y núm. 141, ambos de 20 de marzo de 2023).

En el plazo establecido para ello no fueron presentadas ni enmiendas a la totalidad ni al articulado, teniendo lugar el debate en lectura única, de ambos proyectos de ley en la sesión plenaria de 28 y 29 de marzo de 2023, del que resultó la aprobación de la Ley 5/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Las Palmas, y de la Ley 6/2023, de 10 de abril, de creación del Colegio Profesional de la Pedagogía y de la Psicopedagogía de Santa Cruz de Tenerife, publicándose en los Boletines Oficiales del Parlamento de Canarias núm. 169 y núm. 170, ambos de 5 de abril de 2023, y las dos leyes en el Boletín Oficial de Canarias núm. 77, de 20 de abril de 2023. De conformidad con la disposición final única de la Ley 5/2023, de 10 de abril, al igual que la disposición final única de la Ley 6/2023, de 10 de abril, ambas leyes entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el en el Boletín Oficial de Canarias.

2.2. Nuevas iniciativas legislativas ejercitadas ante la Cámara

El período temporal al que se contrae esta crónica está enriquecido por el ejercicio de cinco nuevas iniciativas legislativas:

Nuevos Proyectos de ley en el período enero-julio de 2023	Aprobados y remitidos por el Consejo de Gobierno	3	3
	Acordada su tramitación por la Cámara por el procedimiento de urgencia, procedentes de decretos leyes convalidados	0	
Nuevas Proposiciones de Ley en el período enero-julio de 2023	De los grupos parlamentarios	1	2
	De los Cabildos Insulares	0	
	De los Ayuntamientos	0	
	De iniciativa popular	1	

2.2.1. *Proyectos de ley*

En cuanto a los tres nuevos proyecto de ley remitidos por el Gobierno de Canarias en el primer semestre de 2023, dos de ellos fueron aprobados como ley. Como quiera que esos dos ya han sido analizados anteriormente como leyes aprobadas, sólo resta analizar aquel cuya tramitación se vio concluida por caducidad.

- El *Proyecto de ley de modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los juegos y apuestas*, aprobado por el Consejo de Gobierno el 19 de enero de 2023, tuvo entrada en el Parlamento de Canarias al día siguiente. Fue admitido a trámite por acuerdo de la Mesa de la Cámara el 26 de enero de 2023 (asumiendo el código de iniciativa 10L/PL-0024), que también dispuso la apertura de un plazo de presentación de enmiendas a la totalidad. El debate de primera lectura se celebró en la sesión plenaria de 23 de febrero de 2023, sin que se hubiere presentado ninguna enmienda a la totalidad. La tramitación parlamentaria continuó con la designación de la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad para la tramitación de la iniciativa, y la apertura del plazo para la presentación de enmiendas al articulado por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 24 de febrero de 2023 (BOPC núm. 96, de 24 de febrero de 2023), plazo que estuvo abierto, tras una prórroga a instancias del GP Popular hasta el 29 de marzo de 2023 (Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 17 de marzo de 2023, BOPC núm. 136, de 17 de marzo de 2023), tras lo cual se produjo la caducidad de la iniciativa legislativa de referencia por disolución anticipada de la Cámara.

2.2.2. *Proposiciones de ley.*

- La *Proposición de ley sobre ampliación de los límites de la Reserva Natural Especial del Malpaís de la Rasca*, suscrita por los GP Socialista Canario,

Nueva Canarias (NC), Sí Podemos Canarias y Agrupación Socialista Gomera (ASG) se registró en la Cámara el 30 de enero de 2023, asumiendo el código de iniciativa 10L/PPL-0013. Coincide en su objeto con la iniciativa homónima presentada y retirada por el GP Socialista Canario en diciembre de 2022 bajo el código de iniciativa 10L/PPL-0011. Esta nueva proposición de ley fue admitida a trámite en la reunión de la Mesa del Parlamento el 1 de febrero de 2023, en la que también se acordó tramitar dicha proposición de ley por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo pedido por los grupos parlamentarios autores de la iniciativa (BOPC núm. 45, de 1 de febrero de 2023). El Gobierno de Canarias acordó manifestar su criterio favorable a la toma en consideración por el Pleno de la Cámara, la cual se produjo en la sesión plenaria del 14 y 15 de febrero de 2023. La Mesa del Parlamento, en su reunión de 15 de febrero de 2023 acordó recabar el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, y remitir la proposición, por una parte al Consejo Municipal de Canarias, y por otra, a la Comisión General de Cabildos Insulares con carácter previo a la apertura del plazo de enmiendas a la totalidad. El debate en la Comisión General de Cabildos Insulares se produjo en su sesión de 16 de febrero de 2023, en la que se emitió informe favorable, publicándose la resolución aprobada en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 77, de 17 de febrero de 2023. Habiendo tenido entrada el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, y habiendo comunicado la Viceconsejería de Administraciones Públicas y Transparencia la no procedencia de convocatoria del Consejo Municipal de Canarias por tratarse de una iniciativa legislativa estrictamente parlamentaria, la Mesa de la Cámara acordó tener por precluido el trámite de audiencia al Consejo Municipal de Canarias, y dispuso la apertura del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad hasta el 24 de marzo de 2023 (BOPC núm. 127, de 14 de marzo de 2023). No habiéndose presentado enmienda a la totalidad, la tramitación parlamentaria continuó con la designación de la Comisión de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial para la tramitación de la iniciativa, y la apertura del plazo para la presentación de enmiendas al articulado por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 30 de marzo de 2023 hasta el 17 de abril de 2023 (BOPC núm. 168, de 3 de abril de 2023), plazo que estuvo abierto hasta la caducidad de la iniciativa legislativa de referencia por disolución anticipada de la Cámara.

- La *Proposición de ley de iniciativa popular de volcanes de Canarias* tuvo entrada en la Cámara el 29 de marzo de 2023 y constituye la tercera y última iniciativa popular ejercitada en la X Legislatura, a la cual se asignó el código de iniciativa 10L/PPLP-0036. Respecto de la misma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.3 RPC –en la redacción anterior a la reforma del reglamento del año 2023–, con carácter previo a su admi-

sión a trámite fue recabado dictamen de Consejo Consultivo de Canarias, que concluyó la inexistencia, con carácter general, de causas de exclusión previstas en el artículo 2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular. Sin embargo, sí apreció causa de inadmisión respecto de medidas tributarias contenidas en la proposición, y encareció el ajuste de determinadas medidas a fin de evitar una extralimitación en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias (Dictamen 163/2023, de 19 de abril de 2023). Disuelta la Cámara, y conforme a lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular, no decayó la iniciativa popular, y finalmente, fue admitida a trámite el 18 de mayo de 2023 por la Mesa de la Diputación Permanente, disponiéndose la apertura del plazo para la recogida de firmas conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular.

2.3. Principales hitos de las iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores

En cuanto a las iniciativas legislativas que comenzaron su tramitación antes de enero de 2023, y que no llegaron a convertirse en nuevas leyes autonómicas en el período al que se refiere esta crónica, es dable diferenciar entre aquellas que caducaron por la disolución anticipada de la Cámara, y aquellas cuya tramitación no se vio afectada por la misma y que, consolidando los trámites cubiertos hasta ese momento, continúan en la XI Legislatura. Junto a ello, y por separado, es digno de mención el camino que siguió la iniciativa legislativa ejercitada por el Parlamento de Canarias ante las Cortes Generales. Respecto de ellas deben significarse los principales hitos acaecidos en el período al que se refiere esta crónica.

2.3.1. Iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores que caducaron por disolución anticipada de la Cámara

- En cuanto al *Proyecto de ley de medidas extraordinarias para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos hasta la aprobación del mandato marco por el Parlamento de Canarias (procedente del Decreto ley 8/2021, de 28 de junio)* (código de iniciativa 10L/PL-0013), en la sesión de la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad de 27 de febrero de 2023 en cuyo orden del día figuraba el dictamen del referido proyecto de ley, fue aprobada la elevación al Pleno la solicitud de no continuidad de la tramitación del proyecto de ley. No adoptó el Pleno de la Cámara acuerdo al respecto porque se produjo la caducidad de la iniciativa al disolverse anticipadamente la Cámara.

- En cuanto a la *Proposición de ley de bienestar y protección animal* (código de iniciativa 10L/PPL-0005), la Ponencia nombrada se reunió en dos ocasiones durante el último período de sesiones de la legislatura, concretamente el 26 de enero y el 6 de marzo de 2023. La iniciativa caducó por disolución anticipada de la Cámara sin que se llegase a emitir informe por la Ponencia.
- En cuanto a *Proposición de ley de accesibilidad universal* (código de iniciativa 10L/PPL-0007), el plazo de la presentación de enmiendas al articulado finalizó el 16 de enero de 2023 tras tres prórrogas, habiéndose presentado 6 enmiendas: 1 del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI) y 5 de la Sra. Espino Ramírez, del GP Mixto. En el último período de sesiones la Mesa de la Comisión de Discapacidad no llegó a calificar las enmiendas que fueron presentadas, caducando la iniciativa por disolución anticipada del Parlamento de Canarias.

2.3.2. *Iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores que no ven interrumpida su tramitación por la disolución anticipada de la Cámara*

- En cuanto a la *Proposición de ley de iniciativa popular para la defensa y promoción de la salud y la sanidad pública en Canarias* (código de iniciativa 7L/PPLP-0027), la Mesa de la Comisión de Sanidad, en su reunión de 18 de enero de 2023, nombró la Ponencia integrada por 7 titulares y 7 suplentes (BOPC núm. 28, de 25 de enero de 2023). La Mesa del Parlamento, en su reunión de 26 de enero de 2023, tuvo por decaídas las enmiendas admitidas a trámite por la Mesa de la Comisión de Sanidad de 30 de abril de 2013 y dispuso la apertura de un nuevo plazo de presentación de enmiendas al articulado (BOPC núm. 38, de 31 de enero de 2023), que tras ser prorrogado a petición del GP Socialista Canario expiraría el 16 de marzo de 2023 (BOPC núm. 94, de 24 de febrero de 2023).
- En cuanto a la *Proposición de ley de iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano* (código de iniciativa 10L/PPLP-0034), no habiéndose presentado enmiendas a la totalidad en el plazo abierto para ello, la Mesa de la Cámara, por acuerdo de 19 de enero de 2023, dispuso la apertura del plazo para la presentación de enmiendas al articulado, plazo que expiraría el 13 de febrero de 2023. Asimismo, la Mesa de la Cámara designó la Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial para la tramitación de la iniciativa (BOPC núm. 18, de 20 de enero de 2023). Antes de finalizar la X Legislatura, por los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), Popular, Nueva Canarias (NC), Sí Podemos Canarias, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y por los diputados, Sra. Espino Ramírez y el Sr. Fdez. de la Puente Armas,

ambos del GP Mixto, fueron presentadas conjuntamente 11 enmiendas al articulado. Constituida la nueva Cámara, en la XI Legislatura, la Mesa del Parlamento, en su reunión de 28 de julio de 2023 acordó tomar conocimiento de la iniciativa de referencia, continuar su tramitación dejando sin efecto la remisión a la comisión que había efectuado y designar a la Comisión de Transición Ecológica para su tramitación. Asimismo, tuvo por decaídas las enmiendas al articulado presentadas con anterioridad y dispuso la apertura de nuevos plazos para formular enmiendas al articulado y para la propuesta de ponentes, que expirarían el 21 de septiembre de 2023 (BOPC núm. 36, de 7 de agosto de 2023).

- En cuanto a la *Proposición de ley de iniciativa popular del Turismo de Canarias* (código de iniciativa 10L/PPLP-0035), los pliegos de firmas tuvieron entrada el 16 de enero de 2023, por lo que en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 10.1 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular, se procedió a la elección de una Junta de Control. A este fin, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en reunión de 6 de febrero de 2023 fijó el procedimiento para la elección de los miembros de la Junta de Control, garantizando de una parte el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, y de otra, la extracción de los miembros de la Cámara que integrarían la propuesta de composición de la Junta de Control desde los cuatro grupos mayoritarios (BOPC núm. 59, de 7 de febrero de 2023). Si bien la elección plenaria estaba prevista en el orden del día de la sesión de 14 y 15 de febrero de 2023, no fue hasta la sesión de 23 de febrero de 2023 en que fueron elegidos miembros de la Junta de Control en la proposición de ley de iniciativa popular del Turismo de Canarias y que fueron: la Sra. Cabrera Noda (GP Socialista Canario), la Sra. Calero Saavedra (GP Nacionalista Canario CC-PNC-AHI), el Sr. Ester Sánchez (GP Popular) y el Sr. Campos Jiménez (GP Nueva Canarias (NC)). En la X Legislatura esta Junta de Control no llegó a celebrar su sesión constitutiva. Por ello, constituida la nueva Cámara, en la XI Legislatura, y continuando la tramitación sería elegida una nueva Junta de Control, con posterioridad en septiembre de 2023.

Como se aprecia, la continuación de las iniciativas populares a pesar del término de la legislatura es una excepción amparada en la disposición adicional primera del Reglamento del Parlamento de Canarias –en la redacción vigente en la actualidad tras la reforma de 2023–, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de iniciativa legislativa popular.

2.3.3. Detalle de tramitación de la iniciativa legislativa ejercitada por el Parlamento de Canarias ante las Cortes Generales

En cuanto a la Proposición de ley ante las Cortes Generales de nueva redacción del apartado 1 del artículo 44 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modifica-

ción del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, sobre operaciones triangulares o de trading de las entidades inscritas en la Zona Especial Canaria (ZEC) desde su creación (código de iniciativa 10L/PPLE-0001) iniciativa ejercitada al amparo de lo dispuesto en los arts. 87.2 CE, 43 e) del EACan y 157.1 b) del RPC, fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados el 30 de septiembre de 2022 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 281-1, de 30 de septiembre de 2022).

En su sesión de 13 de febrero de 2023, la proposición de ley del Parlamento de Canarias fue tomada en consideración por el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 281-2, de 13 de febrero de 2023), tras un debate en el que intervinieron en defensa de la iniciativa los diputados autonómicos: el Sr. Domínguez González, del GP Popular, la Sra. Dávila Mamely, del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI), y el Sr. Álvaro Lavandera, del GP Socialista Canario.

Habiéndose tomado en consideración, la Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión de 17 de febrero de 2023 acordó encomendar su aprobación con competencia legislativa plena a la Comisión de Hacienda y Función Pública, disponiendo la apertura del plazo de presentación de enmiendas (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 281-3, de 17 de febrero de 2023).

No obstante, como consecuencia del Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, se produjo la caducidad de la iniciativa, concluyendo así su tramitación (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 637, de 16 de junio de 2023).

3. ACTIVIDAD DE CONTROL AL GOBIERNO DE CANARIAS

3.1. Convalidación o derogación de decretos leyes

En el periodo enero-julio 2023 se sometió a la consideración de la Cámara, la convalidación o derogación de seis decretos leyes:

- Decreto ley 14/2022, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción para compensar el aumento de los precios de los productos básicos durante el año 2022.
- Decreto ley 15/2022, de 29 de diciembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 y se modifican otras normas tributarias.
- Decreto ley 1/2023, de 26 de enero, por el que se modifican determinadas medidas autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en la regulación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario aplicable a determinados bienes destinados a la actividad ganadera.

- Decreto ley 2/2023, de 23 de febrero, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del Fondo de Asistencia Social y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la COVID-19 durante el año 2022, así como se modifican puntualmente algunos aspectos de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía.
- Decreto ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculadas al servicio y la de cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario para combatir los efectos del COVID-19 y para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma.

La actividad de control llevada a cabo por la Cámara, convalidando o derogando los decretos leyes, así como, acordando su eventual tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia se puede sintetizar gráficamente del modo que sigue:

Decreto ley	Convalidación/derogación	Tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.
Decreto ley 14/2022, de 22 de diciembre.	Convalidado en la sesión plenaria de 19 de enero de 2023.	No
Decreto ley 15/2022, de 29 de diciembre.	Convalidado en la sesión plenaria de 19 de enero de 2023.	No
Decreto ley 1/2023, de 26 de enero.	Convalidado en la sesión plenaria de 23 de febrero de 2023.	No
Decreto ley 2/2023, de 23 de febrero.	Convalidado en la sesión plenaria de 14 y 15 de marzo de 2023.	No
Decreto ley 3/2023, de 23 de marzo.	Convalidado en la sesión de la Diputación Permanente de 18 de abril de 2023.	No
Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo.	Convalidado en la sesión de la Diputación Permanente de 14 de junio de 2023.	No

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio 2023)

En el período al que se refiere esta crónica no se acordó por la Cámara tramitar ningún decreto ley convalidado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 46.4 del EACan). Igualmente, debe significarse que los dos últimos decretos leyes referidos fueron convalidados por la Diputación Permanente al haberse disuelto anticipadamente la Cámara (art. 70.2.3º del Reglamento del Parlamento de Canarias).

3.2. El debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria.

Teniendo en cuenta que en el año 2023 es el año final de la X Legislatura, y que por tanto, correspondía ordinariamente la celebración de elecciones al Parlamento de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 187 del RPC, el debate anual en el Pleno sobre la orientación política general del Gobierno de Canarias se inició en el mes de febrero. En efecto, la sesión plenaria celebrada los días 28 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2023, tuvo como único punto del orden del día el debate general sobre el estado de la nacionalidad canaria.

Los siete grupos parlamentarios presentaron 332 propuestas de resolución y la relación de resoluciones aprobadas frente a las presentadas se refleja gráficamente en esta tabla:

Proponente	Número de propuestas de resolución presentadas	Número de resoluciones aprobadas
GP Mixto ¹	46	31
GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	46	46
GP Sí Podemos Canarias	46	42
GP Nueva Canarias (NC)	46	46
GP Popular	46	21
GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	46	34
GP Socialista Canario	46	46
TOTAL	322	266

Las resoluciones aprobadas fueron objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 133, de 17 de marzo de 2023.

¹ De la cifra global de resoluciones aprobadas correspondientes al Grupo Mixto, 12 corresponden a la Sra. Espino Ramírez y 19 al Sr. Fernández de la Puente Armas.

3.3. El control-fiscalización del Gobierno: preguntas orales en sede parlamentaria

Entre los mecanismos parlamentarios de control-fiscalización de la acción del Gobierno se recogen en esta crónica los datos de preguntas orales respondidas por los miembros del Gobierno y otros cargos de la Administración autonómica, en cada una de las comisiones parlamentarias y en el Pleno, en el periodo febrero-marzo de 2023, por cuanto la Cámara fue disuelta en abril.

3.3.1. Preguntas orales por comisiones parlamentarias

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Presupuestos y Hacienda, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos	1	0	0	0	1	0	0

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad	1	0	0	0	0	2	3

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud	1	0	0	0	0	2	0

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio 2023)

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Sanidad, ordenadas por grupos parlamentarios y la diputada no adscrita							
		Diputada no adscrita	GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Sanidad	2	1	0	0	0	1	2	4

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Discapacidad, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud	1	0	0	0	0	1	0

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	1	1	1	2	0

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Economía, Conocimiento y Empleo, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Economía, Conocimiento y Empleo	0	0	0	1	2	1	2

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Turismo, Industria y Comercio, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Turismo, Industria y Comercio	1	2	1	0	0	3	0

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda	1	0	0	0	1	5	1

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes	0	0	0	0	2	4	2

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporcionan la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Transición Ecológica	0	1	0	0	0	0	0
	Viceconsejero de Planificación Territorial y Aguas	0	0	0	0	0	1	0

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio 2023)

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporcionan la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Viceconsejero de Lucha contra el Cambio Climático y Transición Ecológica.	0	0	0	0	0	1	0

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Viceconsejero de Acción Exterior	0	0	0	0	0	1	0

3.3.2. Preguntas orales en el Pleno

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en el Pleno, ordenadas por grupos parlamentarios y la diputada no adscrita								<i>Número total de preguntas respondidas por miembros del Gobierno</i>
		Diputada no adscrita	GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario	
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Presidente de Canarias	0	2	3	3	3	3	3	3	20
	Consejero Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos	0	0	0	0	5	0	1	0	6
	Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad	1	0	0	0	0	2	1	0	4
	Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud	0	0	0	2	0	3	1	1	7

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en el Pleno, ordenadas por grupos parlamentarios y la diputada no adscrita								Número total de preguntas respondidas por miembros del Gobierno
		Diputada no adscrita	GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera	GP Sí Podemos Canarias	GP Nueva Canarias (NC)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI)	GP Socialista Canario	
Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias	Consejero de Sanidad	0	1	1	1	0	1	1	2	7
	Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes	0	0	0	1	0	0	5	2	8
	Consejera de Economía, Conocimiento y Empleo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Consejera de Agricultura, Ganadería y Pesca	0	0	0	1	0	0	0	2	3
	Consejera de Turismo, Industria y Comercio	0	2	0	0	0	0	0	1	3
	Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda	0	0	2	1	0	1	0	1	5
	Consejero de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	<i>Número total de preguntas formuladas por los grupos parlamentarios y la diputada no adscrita</i>	1	5	6	9	8	10	12	13	64

3.4. Examen de programas y planes remitidos por el Gobierno de Canarias

En el período enero-diciembre de 2023, el Gobierno de Canarias no remitió nuevos planes y programas al Parlamento. Por tanto, respecto de los planes cuya tramitación se inició con anterioridad al período al que se refiere esta crónica, deben aludirse dos. En primer lugar, el Plan de Apoyo al Emprendimiento, Trabajo Autónomo y PYMES 2021-2024, al que se asignó el código de iniciativa 10L/PPG-0003, no tuvo ningún trámite en el último período de sesiones de la X Legislatura,

de modo que con la disolución anticipada de la Cámara, caducó la iniciativa. En segundo lugar, el IV Plan Canario sobre Adicciones 2022-2024, al que se le asignó el código de iniciativa 10L/PPG-0004, continuó su tramitación con la celebración de tres reuniones de la ponencia designada con la asistencia de personas expertas los días 19 y 26 de enero y 13 de febrero de 2023. Al igual que ocurrió con el otro plan, caducó esta iniciativa por la disolución anticipada de la Cámara.

3.5. Comunicaciones del Gobierno de Canarias.

El Consejo de Gobierno, en su sesión de 16 de marzo de 2023, a propuesta conjunta del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, acordó tomar en consideración la propuesta de Estrategia para la Memoria Histórica de Canarias y su remisión al Parlamento de Canarias, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 188 del Reglamento de la Cámara – en la redacción vigente antes de la reforma de 2023-, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 14 de marzo de 2023, admitió a trámite la comunicación del Gobierno de Canarias sobre la Estrategia para la Memoria Histórica de Canarias, asignándole el código de iniciativa 10L/CG-0004, y remitiéndola a su tramitación en la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad (BOPC núm. 130, de 16 de marzo de 2023 y núm. 139, de 20 de marzo de 2023).

De acuerdo con el trámite reglamentario, la comunicación del Gobierno fue debatida en la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad en su sesión de 20 de marzo de 2023 en la cual intervino el consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad. Terminado el debate, fue aprobada una resolución concluyendo el trámite de la comunicación gubernamental sobre la Estrategia para la Memoria Histórica de Canarias (BOPC núm. 148, de 22 de marzo de 2023).

Debe significarse que fue la cuarta y última comunicación que el Gobierno de Canarias acordó remitir a la Cámara en la X Legislatura.

4. DISOLUCIÓN ANTICIPADA DE LA CÁMARA, CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANARIAS Y COMIENZO DE LA XI LEGISLATURA

4.1. La disolución anticipada y la celebración de elecciones al Parlamento de Canarias

De conformidad con lo previsto en el artículo 56.1 del EACan, así como de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo,

de Elecciones al Parlamento de Canarias, el Presidente de Canarias, previa deliberación del Consejo de Gobierno en su sesión de 31 de marzo de 2023, dictó el Decreto 26/2023, de 3 de abril, del Presidente, por el que disolvió el Parlamento de Canarias y se convocaron elecciones (BOC núm. 67, de 4 de abril de 2023).

Al tratarse de disolución anticipada, dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 3 del art. 16 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo, el decreto determinó la fecha de la celebración de las elecciones, que habrían de celebrarse el quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria, es decir, el 28 de mayo de 2023, haciéndolas coincidir con las elecciones locales. Asimismo, también fijó el decreto la duración de la campaña electoral comenzando a las cero horas del viernes día 12 de mayo de 2023 y finalizando a las veinticuatro horas del viernes día 26 de mayo del mismo año, así como la fecha de la sesión constitutiva el día 27 de junio de 2023 a las once horas.

Disuelto anticipadamente el Parlamento de Canarias, le correspondió a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara (art. 71 del RPC en su redacción vigente tras la reforma de esta norma), y quedaron caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto los previstos expresamente en la legislación y aquellos de los que reglamentariamente tenía que conocer la Diputación Permanente, todo conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera del Reglamento de la Cámara (en su redacción tras la reforma de esta norma).

La Diputación Permanente se reunió en dos ocasiones hasta la sesión constitutiva tras las elecciones, concretamente los días 18 de abril y 14 de junio de 2023. En la primera de ellas se convalidó el Decreto ley 3/2023, de 23 de marzo, y en la segunda, junto a la convalidación del Decreto ley 4/2023, de 25 de mayo se emitieron tres dictámenes sobre consultas/iniciativas legislativas europeas que analizaremos en apartado posterior de esta crónica.

En cuanto a la convocatoria electoral, la publicación de la proclamación se candidaturas se produjo en los siguientes boletines:

- Boletín Oficial de Canarias, núm. 84, de 2 de mayo de 2023, por el que se publica la Resolución de 1 de mayo de 2023, del Presidente de la Junta Electoral de Canarias, relativa a la proclamación de las candidaturas concurrentes a las elecciones al Parlamento de Canarias por la circunscripción autonómica, convocadas por Decreto 26/2023, de 3 de abril, del Presidente de Canarias.
- Boletín Oficial de Canarias, núm. 84, de 2 de mayo de 2023, por el que se publican las candidaturas proclamadas en las circunscripciones electorales de El Hierro, La Gomera, La Palma y Tenerife para las elecciones al Parlamento de Canarias, convocadas por Decreto 26/2023, de 3 de abril, del Presidente de Canarias.
- Boletín Oficial de Canarias, núm. 84, de 2 de mayo de 2023, por el que se publican las candidaturas proclamadas en las circunscripciones electo-

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio 2023)

rales de Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote para las elecciones al Parlamento de Canarias, convocadas por Decreto 26/2023, de 3 de abril, del Presidente de Canarias.

FORMACIONES POLÍTICAS	Número de escaños por circunscripciones electorales								TOTAL ESCAÑOS
	Autonómica	El Hierro	Fuerteventura	Gran Canaria	La Gomera	Lanzarote	La Palma	Tenerife	
<i>Partido Socialista Obrero Español</i>	4	1	2	5	1	3	2	5	23
<i>Coalición Canaria</i>	2	---	3	1	0	3	4	6	19
<i>Partido Popular</i>	2	1	2	4	0	1	2	3	15
<i>Nueva Canarias Bloque Canarista</i>	0	---	1	3	---	1	0	0	5
<i>VOX</i>	1	0	0	2	0	0	0	1	4
<i>Agrupación Socialista Gomera</i>	---	---	---	---	3	---	---	---	3
<i>Agrupación Herreña Independiente</i>	---	1	---	---	---	---	---	---	1
									70

El resultado de las elecciones al Parlamento de Canarias, celebradas el domingo 28 de mayo de 2023, arrojó los siguientes resultados por circunscripciones por formaciones políticas (BOC núm. 121, de 22 de junio de 2023, en la que se publica la Resolución de 16 de junio de 2023, del Presidente de la Junta Electoral de Canarias, por la que se hacen públicos los resultados generales y por circunscripciones electorales obtenidos por las formaciones políticas y coaliciones electorales que concurrieron a las elecciones al Parlamento de Canarias de 28 de mayo de 2023, la lista de diputadas y diputados proclamados electos por cada una de las circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y los datos de voto de las personas españolas residentes en el extranjero, por consulado de emisión y desglosados por circunscripciones insulares, agrupadas por provincias):

4.2. El comienzo de la XI Legislatura del Parlamento de Canarias

Conforme al Decreto 26/2023, de 3 de abril, del Presidente, por el que disolvió el Parlamento de Canarias y se convocaron elecciones (BOC núm. 67, de 4 de abril de 2023), fue convocada por Resolución de la Presidencia de la Diputación Permanente de 22 de junio de 2023 la sesión constitutiva del Parlamento de Canarias correspondiente a la XI Legislatura para el 27 de junio siguiente (BOPC núm. 1, de 22 de junio de 2023). En dicha sesión, tras prestar el juramento o promesa de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía los 70 diputados

electos, fue elegida la Mesa de la Cámara que quedó integrada por los siguientes miembros (BOPC núm. 7, de 30 de junio de 2023):

Miembro	Cargo
Doña Astrid María Pérez Batista (PP)	Presidenta
Doña Ana M. ^a Oramas González-Moro (CCa)	Vicepresidenta primera
Don Gustavo Adolfo Matos Expósito (PSOE)	Vicepresidente segundo
Don Mario Cabrera González (CCa)	Secretario primero
Doña Patricia Hernández Gutiérrez (PSOE)	Secretaria segunda

Dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, se constituyeron los grupos parlamentarios (BOPC núm. 9, de 5 de julio de 2023):

1. GP Socialista Canario.
2. GP Nacionalista Canario (CCa).
3. GP Popular.
4. GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc).
5. GP VOX.
6. GP Agrupación Socialista Gomera (ASG).
7. GP Mixto.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento del Parlamento de Canarias –en la numeración tras la reforma de 2023-, la Mesa de la Cámara fijó la fecha para la sesión solemne de apertura de la XI Legislatura, la cual se produjo el 4 de julio de 2023.

Por otra parte, el 7 de julio de 2023, en cumplimiento de las previsiones establecidas en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la Presidencia del Parlamento, previa consulta con las fuerzas políticas representadas en el mismo y oída la Mesa, propuso como candidato a la Presidencia de Canarias al diputado del Grupo Nacionalista Canario (CCa), don Fernando Clavijo Battle (BOPC núm. 15, de 7 de julio de 2023).

En la sesión plenaria celebrada los días 11 y 12 de julio de 2023 tuvo lugar el debate de investidura, obteniendo la confianza de la Cámara por mayoría absoluta de los votos afirmativo don Fernando Clavijo Battle (BOPC núm. 17, de 13 de julio de 2023), el cual fue nombrado Presidente de Canarias por su Majestad el Rey (Real Decreto 644/2023, de 13 de julio, por el que se nombra Presidente de Canarias a don Fernando Clavijo Battle, BOE núm. 167, de 14 de julio de 2023).

La primera sesión ordinaria del Pleno de la Cámara tras la celebración de elecciones se produjo el 25 de julio de 2023, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 74 del Reglamento de la Cámara –en la numeración que le

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (enero-julio 2023)

corresponde tras la reforma de 2023-, se dio cuenta al Pleno de los asuntos que trató y de las decisiones adoptadas por la Diputación Permanente.

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 18 de julio de 2023, con el acuerdo de la Junta de Portavoces en reunión de la misma fecha, acordó conforme a lo previsto en el artículo 49.4 del Reglamento de la Cámara –en la numeración tras la reforma de 2023-, modificar la denominación de las Comisiones permanentes, el número de miembros en las mismas y en la Diputación Permanente, y fijó la fecha en la que se constituirían las Comisiones permanentes los días 26, 27 y 28 de julio de 2023 (BOPC núm. 21, de 19 de julio de 2023). Debe tenerse en cuenta que el Pleno, en su sesión de 25 de julio de 2023, creó una nueva Comisión permanente legislativa: Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura. Por tanto, las Comisiones constituidas son las siguientes (BOPC núm. 28, de 25 de julio de 2023):

<i>Comisiones Permanentes</i>	
<i>Legislativas</i>	<i>No Legislativas</i>
1. ^a <i>Gobernación, Desarrollo Autonómico y Justicia.</i>	1. ^a <i>Reglamento.</i>
2. ^a <i>Educación, Formación Profesional y Deportes.</i>	2. ^a <i>Estatuto de los Miembros de la Cámara y de Peticiones.</i>
3. ^a <i>Presupuestos y Hacienda.</i>	3. ^a <i>Comisión General de Cabildos Insulares.</i>
4. ^a <i>Turismo y Empleo.</i>	4. ^a <i>Asuntos Europeos y Acción Exterior.</i>
5. ^a <i>Agricultura, Ganadería y Pesca.</i>	5. ^a <i>De Control de Radiotelevisión Canaria.</i>
6. ^a <i>Obras Públicas, Transportes y Vivienda.</i>	6. ^a <i>De Relaciones con la Audiencia de Cuentas de Canarias</i>
7. ^a <i>Transición Ecológica.</i>	
8. ^a <i>Política Territorial.</i>	
9. ^a <i>Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud.</i>	
10. ^a <i>Sanidad.</i>	
11. ^a <i>Economía, Industria y Comercio.</i>	
12. ^a <i>Discapacidad.</i>	
13. ^a <i>Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura.</i>	

5. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE INFORMES Y MEMORIAS DE OTROS ÓRGANOS O INSTITUCIONES.

5.1. Informes de la Diputación del Común

En el período temporal al que se refiere esta crónica solo fue recibido en el Parlamento de Canarias el *Informe anual de la Diputación del Común correspondiente al año 2022*. Tuvo entrada el 13 de febrero de 2023 (asignándose el código

de iniciativa 10L/IDC-0007). La Mesa de la Cámara, en su reunión de 16 de febrero de 2023, acordó remitir el informe a la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad, y al Pleno (BOPC núm. 82, de 20 de febrero de 2023), de conformidad con el art. 199 del RPC. El trámite parlamentario de presentación comenzó con la comparecencia del Diputado del Común en la citada Comisión el 6 de marzo de 2023, en la que expuso el informe de referencia. El 29 de marzo de 2023 tuvo lugar la exposición oral del informe ante en el Pleno por parte del Diputado del Común, tras lo cual concluyó la tramitación en la Cámara.

5.2. Informes anuales del Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública

En el período al que se refiere esta crónica tuvieron entrada el 14 de marzo de 2023 en la Cámara dos informes anuales del Comisionado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública correspondientes a los años 2020 y 2021 (respectivamente con los códigos de iniciativa 10L/ICTR-0003 y 10L/ICTR-0004). De conformidad con el art. 220 del RPC, la Mesa del Parlamento en su reunión de 16 de marzo de 2023, de acuerdo con la Junta de Portavoces previo de su reunión de 14 de marzo de 2023, remitió ambos informes a la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico, Justicia y Seguridad, y a Pleno (BOPC núm. 137, de 17 de marzo de 2023). El debate en Comisión de ambos informes se produjo el 20 de marzo de 2023, y en el Pleno el 28 de marzo de 2023, compareciendo en ambos casos, para su presentación, el Comisionado de la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

5.3. Memorias de los Cabildos Insulares

De acuerdo con el artículo 30.1 d) de la Ley 8/2015, de 1 de abril, los Cabildos Insulares, antes de 30 de junio de cada año, deberán remitir tanto al Parlamento como al Gobierno de Canarias una memoria justificativa del costo del funcionamiento y del rendimiento y eficacia de los servicios transferidos, así como la liquidación de sus presupuestos. En el período al que se refiere esta crónica, fue debatida la Memoria del Cabildo Insular de Tenerife, sobre rendimiento y eficacia de los servicios transferidos y delegados, ejercicio 2021 (código de iniciativa 10L/MCI-0004), en la sesión de 16 de febrero de 2023 de la Comisión General de Cabildos Insulares, memoria que había tenido entrada en la Cámara el 9 de diciembre de 2022.

6. OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

6.1. Control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

La ponencia nombrada para las consultas recibidas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al am-

paro de lo dispuesto en el art. 52.5 del RPC –en la redacción anterior a la reforma reglamentaria- aprobó solo una propuesta de dictamen que se relacionará, que luego fue trasladada a la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior para su conocimiento, en la competencia que le atribuye el art. 52.1 del RPC (redacción previa a la reforma del Reglamento) para evacuar las consultas formuladas al Parlamento de Canarias por las Cortes Generales previamente a la emisión por estas de un dictamen.

En efecto, el 9 de marzo de 2023 la ponencia aprobó el dictamen sobre la propuesta de directiva relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (versión refundida) COM (2022) 542 final (código de iniciativa 10L/CSUE-0300). La Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior tomó conocimiento del mismo el 10 de marzo de 2023 (BOPC núm. 120, de 13 de marzo de 2023).

Además de ello, la Diputación Permanente aprobó tres dictámenes en su sesión de 14 de junio de 2023 de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.4 RPC (en la numeración dada tras la reforma del Reglamento de la Cámara que se analiza en el apartado séptimo de esta crónica):

- Dictamen sobre la propuesta por la que se modifica el Reglamento (CE) n.º 561/2006 en lo relativo a los requisitos mínimos sobre las pausas y los períodos de descanso diarios y semanales mínimos en el sector del transporte discrecional de viajeros [COM (2023) 256 final] [2023/0155 (COD)] [SEC (2023) 197 final] [SWD (2023) 137 final] [SWD (2023) 138 final], código de iniciativa 10L/CSUE-0345.
- Dictamen sobre la propuesta por la que se modifica el Reglamento (UE) 2019/881 en lo que se refiere a los servicios de seguridad gestionados (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2023) 208 final] [2023/0108 (COD)], código de iniciativa 10L/CSUE-0346.
- Dictamen sobre la propuesta por la que se establecen medidas destinadas a reforzar la solidaridad y las capacidades en la Unión a fin de detectar amenazas e incidentes de ciberseguridad, prepararse para ellos y responder a ellos [COM (2023) 209 final] [COM (2023) 209 final anexos] [2023/0109 (COD)], código de iniciativa 10L/CSUE-0347.

6.2. Comisiones no permanentes

Durante el período enero-julio de 2023 se encontraron en funcionamiento tres Comisiones de Estudio y coincidiendo con el fin de la legislatura fueron aprobados sus respectivos dictámenes. La Comisión de Estudio sobre la inmigración en Canarias (10L/AGCE-0003), que había sido creada en la sesión plenaria de 25 de marzo de 2021, aprobó su dictamen el 20 de enero de 2023 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.4 del Reglamento del Parlamento de Canarias (numeración previa a la reforma reglamentaria), publicándose en

el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 31, de 27 de enero de 2023. El Pleno de la Cámara aprobó el dictamen de la Comisión de Estudio sobre la inmigración en Canarias en su sesión de 14 y 15 de febrero de 2023 (BOPC núm. 98, de 27 de febrero de 2023).

Por su parte, las otras dos comisiones de estudio tuvieron un recorrido similar. De un lado, la Comisión de Estudio sobre el deporte y la actividad física en Canarias (10L/AGCE-0004), creada por el Pleno en su sesión de 7 y 8 de junio de 2022, se constituyó el 15 de septiembre de 2022. Aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2023, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 118, de 10 de marzo de 2023. El Pleno de la Cámara aprobó el dictamen de la Comisión de Estudio sobre el deporte y la actividad física en Canarias en su sesión de 14 y 15 de marzo de 2023 (BOPC núm. 154, de 24 de marzo de 2023).

De otro lado, la Comisión de Estudio sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias (10L/AGCE-0005), también creada por el Pleno en su sesión de 7 y 8 de junio de 2022, se constituyó el 22 de septiembre de 2022. Su dictamen fue emitido por la comisión de estudio en su sesión de 16 de marzo de 2023, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 153, de 22 de marzo de 2023. El Pleno de la Cámara aprobó el dictamen de la Comisión de Estudio sobre reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias en su sesión de 28 y 29 de marzo de 2023 (BOPC núm. 175, de 17 de abril de 2023).

Debe significarse que en este último dictamen se recoge la propuesta de constituir de nuevo una comisión sobre reto demográfico y equilibrio poblacional al inicio de la próxima legislatura (XI Legislatura).

6.3. La intervención parlamentaria autorizante

El Consejo de Gobierno de Canarias remitió al Parlamento el 31 de mayo de 2023 el acuerdo para la subrogación temporal por el Gobierno de Canarias, a través de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha Contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, en las atribuciones del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote para proseguir la elaboración hasta la aprobación del Plan Hidrológico Insular, tercer ciclo (2021-2027), y del Plan Especial de Gestión del Riesgo de Inundación, segundo ciclo (2021-2027), de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote (escrito gubernamental al que se le asignó el código de iniciativa 10L/EG-0008).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, es necesaria la autorización del Parlamento de Canarias para la subrogación temporal en todas o parte de las atribuciones de los Consejos Insulares.

Las últimas actuaciones durante el período al que se refiere esta crónica fueron el 1 de junio de 2023, en la que fue admitido a trámite por la Mesa de la Diputación Permanente y, finalmente, la remisión al Pleno acordada por la nueva Mesa de la Cámara en la XI Legislatura, en su reunión de 28 de julio de 2023.

6.4. La designación de senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Canarias

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 d) del EACAN, es función del Parlamento designar, para cada legislatura del Parlamento, a los senadores representantes de la Comunidad Autónoma, asegurando, en todo caso, la adecuada representación proporcional. En cumplimiento de esa previsión, el Pleno de la Cámara, en su sesión de 25 de julio de 2023 designó a tres diputados como senadores representantes de la Comunidad Autónoma: uno del GP Socialista Canario, otro del GP Nacionalista Canario (CCa) y otra diputada del GP Popular (BOPC núm. 27, de 25 de julio de 2023).

7. NOVEDADES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO

7.1. Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 2023

Formulada una propuesta por la Mesa de la Cámara, se ejercitó la iniciativa de reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias (código de iniciativa 10L/PRRP-0003) por la Comisión de Reglamento en su sesión de 25 de enero de 2023 (BOPC núm. 44, de 1 de febrero de 2023). En la sesión de 14 y 15 de febrero de 2023 fue tomada en consideración la propuesta de reforma, y la Mesa de la Cámara, con el acuerdo de la Junta de Portavoces, en su reunión de 16 de febrero de 2023 acordó tramitar la propuesta de reforma por el procedimiento de urgencia y por el procedimiento abreviado, disponiendo la apertura de un plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado (BOPC núm. 75, de 17 de febrero de 2023), cuyo vencimiento se produjo, tras una prórroga, el 3 de marzo de 2023 (BOPC núm. 104, de 2 de marzo de 2023).

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 6 de marzo de 2023, admitió a trámite 65 enmiendas al articulado: 10 de la Sra. Espino Ramírez, del GP Mixto; 42 del GP Nacionalista Canario (CC-PNC-AHI); 6 del GP Sí Podemos Canarias, 5 de los GP Socialista Canario, Nueva Canarias (NC) y Agrupación Socialista Gomera (ASG) y del Sr. Fdez. de la Puente Armas, del GP Mixto; y 2 del GP Agrupación Socialista Gomera (ASG) (BOPC núm. 114, de 9 de marzo de 2023). También, en la misma fecha, la Mesa designó 7 ponentes titulares y 7 suplentes, sin perjuicio de la modificación de las designaciones de fecha posterior (BOPC núm. 123, de 13 de marzo de 2023 y núm. 157, de 24 de marzo de 2023).

La reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias fue aprobada en la sesión plenaria de 28 y 29 de marzo de 2023, de la que resultó la aprobación de un artículo único con 68 apartados que refieren diversas modificaciones, una disposición derogatoria única referida a Resoluciones de la Mesa de la Cámara, y dos disposiciones finales referidas de una parte, a la entrada en vigor y, de otra parte, a la autorización para la publicación de texto completo con las correspondientes modificaciones en la ordenación sistemática y numeración del

articulado resultante de la reforma (BOPC núm. 167, de 3 de abril de 2023). En virtud de la citada autorización, la Mesa de la Cámara acordó, en su reunión de 18 de mayo de 2023, la publicación del texto consolidado del Reglamento del Parlamento de Canarias (BOPC núm. 183, de 22 de mayo de 2023).

De las múltiples modificaciones que se desprenden de esta reforma, tercera de la X Legislatura, se destacan, las siguientes:

- 1) Extensión del régimen de la condición de no adscripción de los miembros de la Cámara a los que abandonen voluntariamente o hayan sido expulsados del partido político, coalición electoral o agrupación de electores en cuyas listas se presentaron a las elecciones, incluso en calidad de independientes.
- 2) Definición de situación de transfuguismo.
- 3) Modulación de cuantía de subvenciones al GP Mixto, pudiéndose constituir secciones dentro del citado grupo parlamentario a efectos económicos.
- 4) Previsión de realización de reuniones de la Mesa de la Cámara, Junta de Portavoces y Mesas de Comisiones de forma telemática.
- 5) Creación de nueva Comisión permanente no legislativa de Relaciones con la Audiencia de Cuentas de Canarias.
- 6) Modificación del régimen de delegación de la emisión del voto, garantizándose su expresión con carácter anticipado y de manera fehaciente.
- 7) Precisión del principio de nivelación respecto de las enmiendas a los estados financieros en el proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- 8) Inclusión del procedimiento para los informes de asesoramiento y de recomendación de buenas prácticas administrativas, contables y financieras como medio de prevención de la corrupción.
- 9) Previsión de un sistema interno de información como cauce preferente para informar de las acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción del Derecho de la Unión Europea, de infracción penal o infracción administrativa grave o muy grave.
- 10) Previsión de directrices de técnica normativa que sirvan de guía orientativa para normas y disposiciones tramitadas por el Parlamento de Canarias.

7.2. Propuestas de reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias

Junto a la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias, antes expuesta, iniciada la XI Legislatura, dentro del período al que se refiere esta crónica,

fue presentada una propuesta de reforma reglamentaria a instancias del GP Socialista Canario (código de iniciativa 11L/PRRP-0001), el 25 de julio de 2023.

7.3. Acuerdos de la Mesa del Parlamento

Como suele ser habitual, algunos acuerdos de la Mesa son objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, bien por su contenido normativo, o bien por su afectación a los procedimientos parlamentarios. Durante el período al que se refiere esta crónica se deben destacar los siguientes acuerdos:

- 1) *Subvenciones a los grupos parlamentarios*: en primer lugar, para atender a la coyuntura derivada de la coincidencia con la finalización de la legislatura durante la anualidad: el acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 19 de enero de 2023, sobre subvenciones económicas a los grupos parlamentarios con motivo de la finalización de la X Legislatura: anualidad 2023. Programa 911A “Actuación legislativa y de control” (BOPC núm. 22, de 23 de enero de 2023) que quedó sin efecto por el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 16 de marzo de 2023, relativo a las subvenciones económicas a los grupos parlamentarios con motivo de la finalización de la X Legislatura: anualidad 2023. Programa 911A “Actuación legislativa y de control” (BOPC núm. 161, de 28 de marzo de 2023). En segundo lugar, celebradas las elecciones autonómicas y constituida la nueva Cámara, se adoptó el acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 18 de julio de 2023, relativo a la actualización de las subvenciones económicas a los grupos parlamentarios durante la XI Legislatura (BOPC núm. 207, de 15 de diciembre de 2023).
- 2) *Creación y regulación del sistema interno de información del Parlamento de Canarias*: por medio del acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023, sobre las Normas reguladoras del sistema de información del Parlamento de Canarias previsto por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOPC núm. 186, de 7 de junio de 2023).
- 3) *Modificación de la normativa del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales*: por medio del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 23 de febrero de 2023, relativo a la modificación de las normas reguladoras del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales (BOPC núm. 112, de 7 de marzo de 2023).
- 4) *Declaraciones de bienes y actividades, así como acreditación de datos académicos y profesionales de las diputadas y diputados*: en previsión del arranque de la XI Legislatura, se deben citar: el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023,

sobre la actualización de la declaración de bienes patrimoniales de diputados y diputadas y declaración de actividades que proporcionan ingresos, y el acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Canarias, de 25 de mayo de 2023, sobre la acreditación de datos académicos y profesionales de las diputadas y diputados del Parlamento de Canarias (BOPC núm. 185, de 1 de junio de 2023).

8. EL PARLAMENTO DE CANARIAS ANTE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: RESOLUCIÓN POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDO POR LA CÁMARA

Finalmente, y como viene siendo habitual en esta crónica parlamentaria, se viene dando cuenta, siempre que existan, de las resoluciones del supremo intérprete de la Constitución que han afectado a la constitucionalidad de leyes canarias o que resuelvan recursos de inconstitucionalidad promovidos por la Cámara. En el período al que se contrae esta crónica, enero a julio de 2023, solo encontramos una sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Cámara.

El 7 de marzo de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional desestimó en la Sentencia 16/2023, el recurso de inconstitucionalidad 5935-2021 interpuesto por el Parlamento de Canarias respecto de la disposición final tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua (BOE núm. 89, de 14 de abril de 2023).

El Pleno del Parlamento de Canarias, en su sesión de 3 de septiembre de 2021 acordó la interposición del precitado recurso de inconstitucionalidad (BOPC núm. 391, de 7 de septiembre de 2021), y tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 21 de septiembre del mismo año. La demanda sostuvo que la disposición impugnada (disposición final tercera), esto es, los límites de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizadas en Canarias, infringía la disposición adicional tercera de la CE, el art. 166 del EACan en lo relativo a la garantía institucional del régimen económico y fiscal de Canarias; en segundo lugar, la disposición adicional tercera de la CE y el art. 167 EACan, que concreta la garantía procedimental del régimen económico y fiscal de Canarias, al no contar con el preceptivo informe previo del Parlamento de Canarias; en tercer lugar, el artículo 86 de la CE por falta de concurrencia del presupuesto habilitante; y por último, el art. 9.3 de la CE por infracción del principio de seguridad jurídica y confianza legítima. La Abogacía del Estado interesó la desestimación del recurso. Por su parte el Congreso de los Diputados

y el Senado se personaron en el procedimiento y ofrecieron su colaboración los efectos del art. 88.2 LOTC.

El Alto Tribunal falló la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Canarias, en primer lugar porque respecto de la garantía procedimental constató que aunque las *“circunstancias hacen dudoso que el procedimiento seguido se haya ajustado al óptimo constitucional que sería deseable en cuanto a las exigencias derivadas de los principios de lealtad y colaboración que han de regir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas”* (FJ 4), entiende que el informe se solicitó sin extemporaneidad y sin infracción constitucional.

En segundo lugar, porque en lo que respecta a la garantía institucional concluye que *“el régimen económico y fiscal canario no reúne las características de una garantía institucional, entendida como el reconocimiento de un núcleo mínimo indisponible para el legislador estatal”* (FJ 5). Y finalmente, porque en lo relativo al presupuesto habilitante del Real Decreto-ley así como respecto de la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica, el Alto Tribunal concluye la ausencia de infracción (FJ 7 y 8).

9. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Web institucional del Parlamento de Canarias: www.parcn.es
- Web institucional del Congreso de los Diputados: www.congreso.es
- Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.
- Boletín Oficial de Canarias.
- Boletín Oficial del Estado.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- Diarios de Sesiones del Parlamento de Canarias.

Crónica de la jurisprudencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo referida a las Islas Canarias (octubre 2023-marzo 2024)

Pedro Escribano Testaut
Magistrado

SUMARIO: 1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 1.1. Impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que no se autoriza al Ayuntamiento de Icod de los Vinos a realizar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de la playa de San Marcos.. 2. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. 2.1. Contratos de prestación de servicios. Puntuación asignable en la valoración de las ofertas. 2.2. Doctrina del *enriquecimiento injusto*.. 3. FUNCIÓN PÚBLICA. 3.1. Función pública. Negociación colectiva en materia de personal directivo.. 3.2. Impugnación del RD 270/2022, por el que se modifica el reglamento de ingresos, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006. Regularización del empleo temporal. Profesores de música. 4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. 4.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial frente a entidad concertada con servicio público sanitario. Requisitos y presupuestos de su ejercicio. 4.2. Impugnación de la desestimación presunta en virtud de la técnica procesal del Silencio negativo: Improcedencia de la resolución expresa tardía que acuerda el archivo de la solicitud indemnizatoria por desistimiento, so pretexto de la falta de subsanación de la falta de firma en la solicitud inicial. 5. TRIBUTARIO. 5.1. Aplicación de la doctrina jurisprudencial, sobre las exigencias de la autorización de acceso y entrada a domicilios constitucionalmente protegidos, a aquellas actuaciones administrativas que, sin constituir un acceso al domicilio protegido, tengan por objeto el manejo de información almacenada en dispositivos electrónicos que pueda resultar protegida por los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y al secreto de las comunicaciones. 5.2. Impuesto sobre la renta de las personas físicas, en materia de la reserva para inversiones en Canarias. 5.3. Sanción en materia tributaria. Principio *non bis in idem*. 5.4. Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Necesidad de desarrollar actividad económica en Canarias durante el mantenimiento de la inversión cuando ésta consiste en la suscripción de deuda pública canaria. 5.5. IGIC. Dedución en actividades diferenciadas. 5.6. Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias. 6. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 6.1. Posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad

1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.1. Impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que no se autoriza al Ayuntamiento de Icod de los Vinos a realizar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de la playa de San Marcos.

La **STS 26/10/2023, Rec. 1026/2022**, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el ayuntamiento contra el acuerdo del Consejo de Ministros, por el que no se autoriza al Ayuntamiento de Icod de los Vinos a realizar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de la playa de San Marcos. Argumenta el Tribunal Supremo que la naturaleza y calidad de la arena a reponer en una playa mediante un proyecto desarrollado por la Dirección General de la Costa y el Mar no se enmarca en las competencias municipales de mantenimiento de las playas en condiciones de higiene y salubridad. Matiza, en este sentido, el Tribunal Supremo que de los preceptos aplicables de la Ley de Costas y su interpretación constitucional *“se desprende que una cosa es mantener las playas en condiciones de limpieza, higiene y salubridad -competencia municipal- y otra bien distinta el proceso primigenio de regeneración de una playa -competencia estatal con intervención de la Comunidad Autónoma y del municipio cuando hubiere que modificar el planeamiento urbanístico correspondiente que no es el caso-”*. En definitiva -dice el Tribunal Supremo-, nos hallamos ante una materia en que la competencia para regenerar una playa es plenamente estatal, de manera que no nos encontramos ante una competencia propia de carácter local con especial relevancia para los intereses de los vecinos.

2. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

2.1. Contratos de prestación de servicios. Puntuación asignable en la valoración de las ofertas

El **ATS 26/10/2023, RC 1054/2023**, analiza la admisibilidad de un recurso de casación preparado frente a una sentencia de apelación dictada por la Sala de este Orden Jurisdiccional de Las Palmas de Gran Canaria, dictada en relación con los Pliegos de la licitación para la redacción del proyecto de conservación y mantenimiento del muelle de ribera del Puerto Playa de Santiago, TM de Alajero, Isla de la Gomera. Considera la Sección de Admisión que reviste interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia la cuestión consistente en determinar *“el alcance de la disposición adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 145.4 de la cita Ley, y si es preceptivo en todos los contratos de prestación de servicios de ingeniería contener criterios relacionados con la calidad que representen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas”*.

2.2. Doctrina del *enriquecimiento injusto*

Al hilo de la impugnación casacional de una sentencia de apelación dictada por la Sala de Las Palmas de Gran Canaria, referida a un problema de revisiones de precios derivadas del contrato de “Gestión de limpieza viaria, playas, recogida de residuos urbanos y otros afines en el término municipal de Telde”, la Sección de Admisión de la Sala tercera del Tribunal Supremo, en el **ATS 26/10/2023, RC 6091/2022**, fija como cuestión dotada de interés casacional objetivo la consistente en determinar “*si se genera enriquecimiento injusto de la Administración por su negativa a pagar a la adjudicataria del contrato las cantidades derivadas de la revisión de precios, cuando el contrato se ha declarado inválido judicialmente, y se obliga a la empresa a prorrogar hasta que la nueva adjudicataria le sustituya*”.

3. FUNCIÓN PÚBLICA

3.1. Función pública. Negociación colectiva en materia de personal directivo

El **ATS 26/10/2023, RC 5431/2022**, admite un recurso de casación atinente a la impugnación jurisdiccional del Decreto 548/2020, de 3 de noviembre, de la Presidenta del organismo autónomo Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria, por el que se aprobaron las bases de la convocatoria pública para la provisión del puesto directivo profesional de Coordinador/a en materia de igualdad, prevención y lucha contra la violencia de género, mediante el sistema de libre designación bajo el contrato laboral de alta dirección.

La cuestión que, según entiende la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ostenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, en la consistente en

“(i) determinar si deben ser objeto de negociación colectiva las condiciones de trabajo del personal directivo público profesional del artículo 13 TREBEP cuando estos puestos de trabajo figuran en las correspondientes RPTs;

“(ii) en el caso de respuesta negativa, determinar si las funciones asignadas a tales puestos de trabajo en la RPT pueden ser alteradas mediante la convocatoria del procedimiento para la provisión del puesto de trabajo.”

3.2. Impugnación del RD 270/2022, por el que se modifica el reglamento de ingresos, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006. Regularización del empleo temporal. Profesores de música

La **STS 05/10/2023, Rec. 588/2022**, desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo de profesores de música en los dos conser-

vatorios existentes en la Comunidad Autónoma de Canarias contra Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

Señala el Tribunal Supremo que aunque lo normal es que la legislación básica del Estado deje cierto margen de regulación a las Comunidades Autónomas, es posible que sea sumamente precisa y detallada si las características de la materia y el interés general así lo requieren. Puntualiza, en este sentido, el Alto Tribunal que *“en una cuestión tan delicada y compleja como es la regularización del empleo temporal en el sector docente -que es de enormes dimensiones- es muy difícil argumentar contra la adopción de reglas claras y uniformes para todo el territorio nacional”*.

Dicho esto, añade el Tribunal Supremo: *“que en algunas Comunidades Autónomas se hayan celebrado en el pasado oposiciones para la cobertura de plazas docentes y en otras no se haya hecho no supone, en términos de la igualdad ante la ley consagrada por el art. 14 de la Constitución, ninguna discriminación entre los ciudadanos. Al margen de que no haber convocado nunca oposiciones sea criticable e irregular, lo decisivo con respecto al argumento de los recurrentes es que todo ciudadano podía y puede presentarse a los procesos selectivos convocados por una Comunidad Autónoma aunque no sea aquella en la que reside. Nada impedía a los canarios opositar a plazas de profesores de música convocadas por otras Comunidades Autónomas, de la misma manera que nada impide a los de otras partes de España presentarse -tal como temen los recurrentes- a las que convoque la Comunidad Autónoma de Canarias. En pocas palabras, el reproche de los recurrentes parte de una premisa incorrecta e inaceptable, a saber: que los españoles están inevitablemente atados, a todos los efectos, al territorio autonómico en que residen”*.

4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

4.1. Reclamación de responsabilidad patrimonial frente a entidad concertada con servicio público sanitario. Requisitos y presupuestos de su ejercicio

El **ATS 28/02/2024, Rec. 6243/2023**, admite un recurso de casación promovido contra sentencia dictada por la Sala de este orden jurisdiccional de Santa Cruz de Tenerife en materia de responsabilidad patrimonial sanitaria, identificando como cuestión dotada de interés casacional objetivo la siguiente: *“Determinar si la reclamación de responsabilidad patrimonial sanitaria dirigida a un ente concertado -o que actúa por derivación del servicio público sanitario- ha de tener los mismos efectos que la efectuada directamente a la Administración pública o,*

por el contrario, si es necesario agotar la vía administrativa como presupuesto para acudir a la vía contencioso-administrativa”.

4.2. Impugnación de la desestimación presunta en virtud de la técnica procesal del Silencio negativo: Improcedencia de la resolución expresa tardía que acuerda el archivo de la solicitud indemnizatoria por desistimiento, so pretexto de la falta de subsanación de la falta de firma en la solicitud inicial

Señala la **STS 05/12/2023, RC 104/2022**, que el acto expreso de archivo por desistimiento, dictado tardía y extemporáneamente, *a posteriori* de que tenga lugar un acto presunto desestimatorio de una solicitud de responsabilidad patrimonial, por el transcurso del plazo máximo legal para resolver de seis meses y ya en vía jurisdiccional, al momento de remitir el expediente administrativo, es anulable e ineficaz.

5. TRIBUTARIO

5.1. Aplicación de la doctrina jurisprudencial, sobre las exigencias de la autorización de acceso y entrada a domicilios constitucionalmente protegidos, a aquellas actuaciones administrativas que, sin constituir un acceso al domicilio protegido, tengan por objeto el manejo de información almacenada en dispositivos electrónicos que pueda resultar protegida por los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y al secreto de las comunicaciones

El **ATS 26/10/2023, RC 1174/2023**, admite un recurso de casación anunciado contra una sentencia de la Sala de Las Palmas de Gran Canaria, señalando que tiene interés casacional determinar lo siguiente:

“1. Determinar, en aquellos supuestos en los que el titular del domicilio constitucionalmente protegido preste su consentimiento a la entrada en él de la Administración tributaria; o en aquellos casos amparados por autorización judicial al efecto, pero en que no se haya consentido o autorizado, según los casos, el acceso a un dispositivo informático; o la autorización judicial no prevé el acceso al ordenador; si el artículo 18, apartados 2 y 3 de la Constitución Española exige una autorización judicial específica para el registro de los equipos informáticos o para la adopción de medidas cautelares como el precinto o incautación.

2. Determinar si la doctrina legal sentada por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con las exigencias de la autorización de acceso y entrada a domicilios constitucionalmente protegidos, es extensible

a aquellas otras actuaciones administrativas que, con o sin acceso al domicilio constitucionalmente protegido, tengan por objeto el acceso y tratamiento de la información almacenada en dispositivos electrónicos (ordenadores, teléfonos móviles, tabletas, memorias, etc.) que pueda resultar protegida por los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar y al secreto de las comunicaciones. Y, en consecuencia, si los potenciales vicios derivados de la inobservancia de tales exigencias, con ocasión de la práctica administrativa de la entrada y registro, llevan consigo la falta de valor probatorio de las evidencias obtenidas en el registro discutido”

5.2. Impuesto sobre la renta de las personas físicas, en materia de la reserva para inversiones en Canarias

La **STS 2602/2024, RC 6089/2022**, da respuesta a la cuestión que el auto de admisión del recurso de casación identificó como dotada de interés casacional objetivo, en los siguientes términos:

“2.1. Determinar si cabe considerar que un contribuyente del IRPF desarrolla una actividad económica de arrendamiento de bienes inmuebles a efectos del artículo 27, apartados 5 y 8 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en relación con el artículo 88 de la LIRPF, cuando entre dicho contribuyente y la actividad económica del arrendamiento de inmuebles media una comunidad de bienes de la que aquel contribuyente es comunero, en la que no realiza labores de gestión y a la que ha aportado los inmuebles en los que materializó las dotaciones a la reserva para inversiones en Canarias.

2.2. Esclarecer si los requisitos que, en relación con el arrendamiento de bienes inmuebles, contempla el artículo 27.8, párrafo 4º de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias son exigibles a toda actividad de arrendamiento de inmuebles o si quedan excluidos del mismo los arrendamientos de inmuebles que se realicen en el seno de una actividad económica.”

La respuesta que da la Sala sentenciadora a estos interrogante es, dicho sea en síntesis, que no está expresamente previsto que cuando una comunidad de bienes desarrolle una actividad económica, los rendimientos correspondientes a dicha actividad únicamente tendrán esta misma naturaleza para los comuneros que intervengan de forma habitual, personal y directa en la ordenación por cuenta propia de los medios de producción y recursos humanos afectos a la actividad. Señala esta sentencia asimismo que el ejercicio de una actividad económica, a través de una comunidad de bienes, consistente en el arrendamiento de inmuebles a estudiantes no cumple con los requisitos para la materialización de la dotación de reserva de inversiones en Canarias.

5.3. Sanción en materia tributaria. Principio *non bis in idem*

La **STS 15/01/2024, RC 2847/2022**, confirma en sede casacional una sentencia dictada por la Sala de este orden jurisdiccional de Santa Cruz de Tenerife en materia de sanciones tributarias, fijando como doctrina jurisprudencial que *“en las específicas circunstancias de este caso, en el que se anuló un primer acuerdo sancionador como consecuencia exclusiva de la anulación, por motivos formales, de la liquidación de la que trata causa la sanción, la dimensión procedimental del principio non bis in idem se opone al inicio de un nuevo procedimiento sancionador y a una nueva sanción con relación al mismo obligado tributario y por los mismos hechos.”*

5.4. Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Necesidad de desarrollar actividad económica en Canarias durante el mantenimiento de la inversión cuando ésta consiste en la suscripción de deuda pública canaria

El **ATS 13/12/2023, RC 2870/2023**, admite un recurso de casación anunciado frente a una sentencia de la Sala de Santa Cruz de Tenerife, fijando como cuestión de interés casacional la consistente en *“Determinar si al contribuyente que pretenda aplicar el incentivo fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias en su IRPF le es exigible el desarrollo de una actividad económica en Canarias durante la fase de mantenimiento de la inversión en el patrimonio del obligado tributario, cuando dicha inversión consista en la suscripción de deuda pública canaria y la razón de la imposibilidad de ejercicio de dicha actividad es la jubilación de aquél”*

5.5. IGIC. Deducción en actividades diferenciadas.

La Sección 1ª, de admisión, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, acuerda mediante **ATS 18/10/2023** la admisión de un recurso de casación promovido contra una sentencia de la Sala de Santa Cruz de Tenerife, al estimar que hay interés casacional en dilucidar la siguiente cuestión:

«1.1. Determinar, para aquellos sujetos pasivos del IGIC cuya actividad principal consiste en la venta de vehículos, si la prestación de servicios de extensión de la garantía del fabricante y matriculación de los vehículos vendidos debe entenderse, a efectos de fijar la base imponible del IGIC según los artículos 22 y 23.2 de la Ley 20/1991, como una prestación accesoria que tributa al tipo incrementado o como una prestación independiente que tributa al tipo general.

1.2 Aclarar, en relación con los sujetos pasivos del IGIC cuya actividad principal consiste en la venta de vehículos, si la actividad de mediación financiera que presta la concesionaria de vehículos es accesoria o complementaria de la

expresada venta de vehículo o constituye una actividad en un sector diferenciado, a efectos de aplicar en el régimen de deducciones en actividades diferenciadas previsto en el artículo 34.2 a) de la Ley 20/1991»

5.6. Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias

El **ATS 11/10/2023, RC 6090/2022**, concluye que procede admitir una casación preparada frente a una sentencia de la Sala de Las Palmas de Gran Canaria referida al Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias, identificando como cuestión revestida de interés casacional objetivo la consistente en determinar *“si vulnera el principio de irretroactividad exigir un tributo en el mismo ejercicio en que entre en vigor su ley reguladora, cuyo periodo impositivo es el año natural y que se devenga el último día del año natural, cuando dicha entrada en vigor se produjo con anterioridad a la fecha de devengo.”*

6. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

6.1. Posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad

El **ATS 05/10/2023, RC 3501/2023**, aborda un recurso de casación relativo a la impugnación jurisdiccional de la resolución de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Canarias de 29 de julio de 2014 por la cual se aprobó definitivamente el Plan General de Ordenación Supletorio del Ayuntamiento de Yaiza (Lanzarote).

Advierte la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que en este recurso se plantea unas cuestiones que tienen interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, referidas a

“a) Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la declaración de nulidad de pleno derecho de un procedimiento de actuación urbanística a las precisas determinaciones afectadas por el vicio de nulidad (nulidad parcial).

b) Determinar la trascendencia de otorgar carácter indicativo a las determinaciones del planeamiento que se vean afectadas por informes sectoriales vinculantes y la remisión a la legislación sectorial de tales determinaciones.”

