

RCAP

Nº4 Diciembre 2024

Revista Canaria de Administración Pública



**Revista Canaria
de Administración Pública
Nº 4 • Diciembre 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 4 • Diciembre 2024

tirant lo blanch
Valencia, 2024

Revista Canaria de Administración Pública **Nº 4 • Diciembre 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: 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

Catedrática 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
D ^a Carmen Nery Cordobés Sánchez	

1.

Políticas públicas, desarrollo estatutario y Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible

La Ley Canaria 8/1991, de protección de los animales, en el marco de la reciente jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias en la materia	15
Daniel López Rubio	

Competencias y régimen jurídico en materia de educación. Comentario de Legislación	45
Pedro M. Acevedo Hernández	

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias	69
Ángel Llanos Castro y Julio Rijo Muñoz	

2.

Procedimiento administrativo, contratos, convenios y subvenciones

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento: El liderazgo transformacional y la carrera profesional horizontal	101
Mercedes Rodríguez Rodríguez y Silvia Rosselló Hernández	

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor .	135
María Teresa Peiró García-Machiñena	

3.

Innovación pública y Administración digital

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades de vigilancia del mercado	159
Lorenzo Cotino Hueso	
Administraciones públicas contra la desinformación	187
Pedro Juan Baquero Pérez	
LinkedIn como plataforma de comunicación política	223
Milena Trenta, Josué Gutiérrez Barroso, Alberto Javier Báez García y Francisco Flores Muñoz	

4.

Protección de datos y seguridad de la información

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA	243
Carmen Patricia Mendoza Balladares	

5.

Crónica

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)	299
Francisco Javier López Hernández	
Crónica de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo referida a las Islas Canarias (abril-octubre de 2024)	329
Pedro Escribano Testaut	

Presentación

Este número 4 de la Revista Canaria de Administración Pública ofrece un completo análisis de la actualidad jurídica y administrativa en Canarias. En el ámbito de las políticas públicas, Daniel López Rubio examina la Ley Canaria de protección de los animales a la luz de la jurisprudencia constitucional reciente, un tema de gran relevancia social y que sin duda generará un interesante debate sobre el alcance de las competencias autonómicas en esta materia. Por otro lado, Pedro M. Acevedo Hernández nos ofrece una visión detallada de las competencias y el régimen jurídico en materia de educación, un análisis fundamental para comprender el marco normativo en el que se desarrolla este servicio público esencial. Es de gran valor el trabajo de Ángel Llanos Castro y Julio Rijo Muñoz, que profundizan en la protección del territorio en Canarias a través de un análisis crítico de la Ley del Suelo, una cuestión clave para el desarrollo sostenible de nuestro archipiélago.

En el área de procedimiento administrativo, Mercedes Rodríguez Rodríguez y Silvia Rosselló Hernández exploran cómo mejorar la eficiencia de la administración a través de la retención del talento y el liderazgo, un tema crucial para la modernización del sector público. Es especialmente útil la guía práctica que nos proporciona María Teresa Peiró García-Machiñena sobre la tramitación de la contratación menor, una herramienta que facilita la gestión diaria de los organismos públicos. Asimismo, el análisis de Pilar Cuesta de Loño sobre los métodos alternativos de solución de controversias nos invita a reflexionar sobre nuevas vías para la resolución de conflictos en el ámbito administrativo.

En el ámbito de la innovación pública, Lorenzo Cotino Hueso se adentra en el Reglamento de Inteligencia Artificial y su supervisión, un tema de gran actualidad que plantea importantes desafíos para las administraciones públicas. Otro tema de actualidad es el análisis que realiza Pedro Juan Baquero Pérez sobre el rol de las administraciones públicas en la lucha contra la desinformación, un fenómeno que amenaza la calidad de nuestra democracia. También es interesante el trabajo de Milena Trenta, Josué Gutiérrez Barroso, Alberto Javier Báez García y Francisco Flores Muñoz, que exploran el potencial de LinkedIn como plataforma de comunicación política, una herramienta cada vez más utilizada por los líderes políticos.

Carmen Patricia Mendoza Balladares, en el área de protección de datos, profundiza en el rol del Delegado de Protección de Datos en el sector público, espe-

cialmente en el contexto del uso de la inteligencia artificial, una cuestión de vital importancia para garantizar el derecho fundamental a la protección de datos.

Finalmente, la revista incluye una crónica de la actividad parlamentaria canaria por Francisco Javier López Hernández, que nos permite seguir de cerca la labor legislativa de nuestra Cámara autonómica. La crónica de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo referida a las Islas Canarias por Pedro Escribano Testaut nos ofrece una valiosa recopilación de las sentencias más relevantes que afectan a nuestro archipiélago.

En definitiva, este número se configura como una herramienta indispensable para comprender los desafíos y las oportunidades que enfrenta la gestión pública en Canarias en la actualidad. Con una mirada rigurosa y multidisciplinar, la revista aborda temas cruciales para el desarrollo de nuestro archipiélago, desde la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio hasta la innovación tecnológica y la lucha contra la desinformación. Una lectura imprescindible para todos aquellos interesados en el presente y futuro de la Administración Pública Canaria.

D^a Carmen Nery 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**

La Ley Canaria 8/1991, de protección de los animales, en el marco de la reciente jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias en la materia

*The Law 8/1991, on Animal Welfare, of the Canary Islands,
in light of the recent constitutional case law in relation
to the distribution of powers*

Daniel López Rubio
*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de La Laguna*

RESUMEN: En 1991 Canarias se convirtió en la segunda Comunidad Autónoma en aprobar legislación específica para la protección de los animales domésticos. Nació así la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales. Recientemente el Tribunal Constitucional analizó, tras la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, el encaje de la Ley riojana de protección animal en el marco del reparto competencial que establece nuestro sistema. La doctrina que de su sentencia —la 81/2020— resulta plantea interrogantes de interés sobre la constitucionalidad de algunos aspectos de la regulación canaria, tratando el presente artículo de darles respuesta.

Palabras clave: Protección y bienestar animal; medio ambiente; reparto de competencias; animales.

ABSTRACT: In 1991, Canarias became the second Autonomous Region in adopting legislation on animal welfare, as the Law 8/1991, of April 30th, on Animal Welfare was implemented. Recently, the Constitutional Court analysed if the Law on Animal Welfare of the Autonomous Region of La Rioja was in accordance with the distribution of powers established under the Spanish Constitution. The constitutional case law that arises from its Sentence 81/2020 raises questions over the constitutionality of specific aspects of the Canarian legislation. Those questions are addressed by the present paper.

Keywords: Animal welfare; environment; distribution of powers; animals

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NORMATIVO. 2. LA LEY CANARIA 8/1991, UNA NORMA PIONERA EN LA PROTECCIÓN ANIMAL EN ESPAÑA. 3. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL. 3.1. Reflexiones generales. 3.2. La reciente jurisprudencia sobre la cuestión. 4. EL COMPLEJO ENCAJE DE LA LEY CANARIA 8/1991 EN EL MARCO DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO NORMATIVO

En el año 1991 el Parlamento de Canarias aprobaba la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección animal, convirtiéndose en la segunda Comunidad Autónoma que aprobaba legislación específica en la materia, solo por detrás de Cataluña¹. Ciertamente España ha sido un país muy pasivo en la regulación de medidas que protejan el bienestar animal, no habiéndose registrado hasta fechas muy recientes —singularmente 2021 y 2023, con la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, y con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, respectivamente— actividad al respecto a nivel estatal.

Podemos considerar, pues, a Canarias, como una auténtica pionera en la materia, perteneciendo a un muy reducido elenco de Comunidades que intervinieron en busca de una mayor protección de los animales desde finales de la década de los ochenta y comienzos de los noventa. Situamos en este grupo, además de a la citada Cataluña, a Cantabria² y a Islas Baleares³, ambas con normativa desde 1992. Nótese que estas Comunidades legislaron en este ámbito tres décadas antes de que lo hicieran las Cortes Generales a nivel nacional. Una distancia temporal tan larga entre ambas actuaciones solo puede acreditar un buen hacer por parte de las Comunidades actuantes y una muy censurable pasividad por parte del legislador central.

Lo cierto es que en 1991 el Parlamento canario aprobaba una muy interesante norma legal con el objetivo declarado, como reza su exposición de motivos, de “garantizar el mantenimiento y la salvaguarda de los animales domésticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”. La norma, continuaba afirmando la exposición de motivos, pretendía “recoger en un cuerpo legal único todos los principios de respeto, defensa y protección de los animales que ya figuran en los tratados y convenios internacionales, en las legislaciones de los países

¹ La Comunidad Autónoma de Cataluña había aprobado tres años antes la Ley 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de los Animales. En la actualidad la norma se encuentra derogada, habiendo sido sustituida por el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los animales.

² Ley 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales.

³ Ley 1/1992, de 8 de abril, de Protección de los Animales que viven en el entorno humano.

socialmente más avanzados y en la Declaración Universal de los Derechos del Animal, proclamada el 15 de octubre de 1987”.

En este punto debemos detener brevemente nuestra atención, pues la norma apelaba a ciertos textos internacionales, pero no con excesivo rigor. En efecto, en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas no se ha proclamado ninguna Declaración o Convenio que recoja un marco básico de protección para los animales. En ocasiones se encuentran, como ocurre en la exposición de motivos de la Ley Canaria, referencias a una supuesta Declaración Universal de Derechos Humanos que la ONU habría aprobado o promulgado, pero esta información no es correcta. En 1973 un grupo de biólogos liderado por George Heuse redactó una versión inicial de una Declaración de derechos animales, sin demasiado impacto. Sus autores fundaron entonces la llamada Liga Internacional de los Derechos de los Animales, que dio una nueva redacción al texto en 1977 y que logró su presentación pública en 1978 tanto en la Universidad de Bruselas como en la Casa de la UNESCO en París. La Declaración contempla una serie de derechos esenciales de los animales, entre los que cabría citar el derecho al respeto, al cuidado y a la protección (art. 2), el derecho a no ser sometido a malos tratos ni a actos crueles (art. 3a), o el derecho a que su muerte, en caso de ser necesaria, resulte indolora (art. 3b).

Capacete recuerda que, tras la presentación del texto en ambos foros, emergieron múltiples voces contrarias a su contenido, y que provenían en especial de algunos ámbitos industriales⁴. Ante las dudas surgidas, y pese a lo que suele pensarse, ni la UNESCO ni la ONU llegaron nunca a entrar a debatir ni votar la Declaración. En consecuencia, continúa afirmando el autor, el texto es válido como referencia, “pero no tiene validez jurídica ni legal. Esto no significa que el esfuerzo realizado por sus promotores haya sido en vano. Algunos de los derechos recogidos (...) ya forman parte de la legislación de muchos países”⁵.

La referencia realizada por la exposición de motivos al año 1987 nos lleva a pensar que el texto confunde la malograda Declaración Universal impulsada por Heuse con el Convenio Europeo para la protección de los animales de compañía, aprobado —este sí— en 1987 en el ámbito del Consejo de Europa. Esta norma, que tiene entre sus principios básicos la prohibición de “infligir innecesariamente dolor, sufrimiento o angustia a un animal de compañía” (art. 3.1), así como de abandonarlos (art. 3.2), no fue ratificado por España hasta 2017, treinta años después de su nacimiento, lo que acredita la pasividad en la materia de la que venimos hablando. De hecho, España ha sido el último de los 24 países que han ratificado el Convenio. La norma es una referencia⁶ evidente en la legislación

⁴ CAPACETE GONZÁLEZ, F. J., “La declaración universal de los derechos del animal”, *Derecho Animal*, 9/3, p. 144.

⁵ *Ibid.*, p. 145.

⁶ Como afirma CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Algunas reflexiones sobre la legislación internacional y española en materia de animales de compañía (con atención especial a la normativa de la

que el Estado aprobó con posterioridad, al incluir exigencias básicas como las siguientes: i) las personas que decidan tener un animal de compañía deberán ser responsables de su salud y bienestar y procurarle el alojamiento, cuidados y atención que precisen sus necesidades etológicas (art. 4); ii) los menores de dieciséis años no pueden adquirir animales de compañía sin el consentimiento de sus padres (art. 6); iii) el adiestramiento de los animales no puede realizarse de modo que perjudique su salud y bienestar (art. 7); iv) solo podrán emplearse animales de compañía en publicidad, espectáculos, muestras o concursos si se garantiza su salud y bienestar (art. 9); o v) se prohíben intervenciones quirúrgicas como el corte de la cola cuando el objetivo sea meramente estético (art. 10).

Parece claro que la aprobación de este Convenio, pese al error de precisión en la exposición de motivos, fue un elemento relevante también para el legislador canario de 1991, y ello pese a la ausencia de ratificación por parte del Estado español hasta muy recientes fechas.

La Ley de 1991 fue aprobada bajo la égida del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1982. Aquella norma institucional básica no recogía referencia alguna a la protección animal, como por lo demás era característico de los Estatutos de primera generación. Cuando en 2018 Canarias aprobaba su nuevo Estatuto de Autonomía, a través de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, éste recogió por primera vez en nuestro estado autonómico una disposición compeliendo a las administraciones públicas de la Comunidad a velar “por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad” (art. 35)⁷.

Como expresa Alemán Páez, el artículo estatutario en cuestión tiene una evidente carga simbólica, transmitiendo su tenor algo más que un simple mandato de acción a los poderes públicos autonómicos. En sus palabras, “sus códigos propenden remover el supremacismo antropocéntrico que ha venido legitimando la conducta instrumental del ser humano con los animales y el medio ambiente ecológico (...). Los cánones inspirados del art. 35 rubrican, en fin, una visión holística de nuestro encaje ecológico en la naturaleza, y enhebran una responsabilidad ético-ambiental de los ciudadanos canarios con los animales”⁸.

Comunidad Autónoma de Cataluña)”, *Revista de Bioética y Derecho*, 11, 2007, p. 27, “la Convención supone una norma de mínimos, que no recoge todas las perspectivas que pueden afectar la situación de los animales de compañía, si bien establece como principio básico la imposibilidad de hacerles daño o de abandonarlos, y la de promover su bienestar”.

⁷ Subraya ALEMÁN PÁEZ, F., “Artículo 35. Derechos de los animales”, en DOMÍNGUEZ VILA, A. y RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. R. (dirs.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, p. 221, que es la primera ocasión en que un Estatuto de Autonomía incluye un precepto dirigido a la protección jurídica de los animales.

⁸ *Ibid.*, p. 223.

Lo que interesa ahora a nuestros fines es constatar cómo la Ley de 1991 se adelantó nada menos que veintisiete años a los designios de la norma institucional básica canaria, cumpliendo con el mandato de configurar un sistema de protección jurídica de los animales.

Ciertamente la norma, como ya se ha introducido, paliaba en buena medida la gran pasividad que históricamente mostró el legislador estatal en esta materia. Esta falta de interés duró hasta comienzos de la década de los veinte del presente siglo. Así, como recuerdan Como Cantero y Méndez, hasta el año 2022 “el artículo 333 del Código Civil español estipulaba que los animales se consideraban meras ‘cosas’ desde un prisma jurídico”⁹.

Lo anterior no debe hacernos caer en el error de que hasta la llegada de las leyes de 2021 y 2023 no existía límite alguno en la acción humana en relación con los animales. El Código Penal tipifica desde el año 2003 el delito de maltrato animal. Con posterioridad han existido varias reformas —realizadas en los años 2010, 2015 y 2023— y que han reforzado de un modo muy relevante la protección que el ordenamiento penal dispensa a los animales¹⁰. Así, no solo se ha registrado un incremento en las penas que acarrea el delito, sino que también se han incluido nuevas modalidades de maltrato y ciertas circunstancias agravantes como el ensañamiento o la gravedad de la lesión. Sea como fuere, de lo que no cabe duda es de que, en el ámbito estatal, no ha sido hasta muy recientes fechas cuando el legislador ha creado un marco civil y administrativo sólido en aras de garantizar un determinado estatus jurídico a los animales, recogiendo obligaciones concretas en lo relativo a su tenencia, cuidados, adquisición, etc.

El cambio de paradigma que tendrá lugar a partir de 2021 viene motivado, en nuestra opinión, por dos elementos esenciales, uno de carácter político y otro de carácter normativo. El político tiene que ver con la más que evidente evolución social en la materia de protección animal. La exposición de motivos de la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, apela, en efecto, a la necesidad de adaptarse “a la mayor sensibilidad social hacia los animales existente en nuestros días”. Del mismo modo, la exposición de motivos de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, indica que “cada día resulta más evidente en España la creciente sensibilización de la ciudadanía ante la necesidad de garantizar la protección de los animales en general y, particularmente, de los animales que viven en el entorno humano”.

⁹ CANTERO BERLANGA, M. D., y MÉNDEZ ROCASOLANO, M., “La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 143, 2024, p. 6.

¹⁰ Un repaso por la evolución de la legislación penal en materia de protección animal puede encontrarse en CANTERO BERLANGA, M. D., y MÉNDEZ ROCASOLANO, M., “La protección de los animales en España...”, *op. cit.*, pp. 8-11.

En cuanto al elemento de carácter normativo, es doble. Por un lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, recoge, en la redacción dada por el Tratado de Lisboa a su artículo 13, que “al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”. Pues bien, la necesidad declarada por la norma de velar por el carácter de seres sensibles de los animales será tenida en cuenta por el legislador estatal, que apela directamente al artículo 13 en las exposiciones de motivos de ambas normas. Es más, el ya citado artículo 35 del Estatuto de Autonomía canario apela también a esta norma y al principio en él declarado.

Por otro lado, el panorama comparado empezaba a dejar a España en una posición muy criticable en la materia de protección animal. Recuérdesse que España fue el último país en incorporarse al Convenio Europeo para la protección de los animales de compañía. Además, larga era ya la lista de países que habían reformado sus Códigos Civiles para alterar el régimen jurídico de los animales evitando su consideración de simples cosas. Así, como detalla la exposición de motivos de la Ley 17/2021, se habían registrado ya: la reforma austriaca de 10 de marzo de 1986; la reforma alemana de 20 de agosto de 1990, seguida de la elevación de la protección de los animales a rango constitucional en 2002 al introducir en su Ley Fundamental el artículo 20 a); la regulación en Suiza, país que también incluye en su Constitución la protección de los animales y que modificó el Código Civil y el Código de las Obligaciones a este objeto; la reforma belga de 19 de mayo de 2009; y las dos más recientes: la reforma francesa de 16 de febrero de 2015 y, de manera muy especial por la proximidad con esta que ahora se presenta, la Ley portuguesa de 3 de marzo de 2017, que estableció un estatuto jurídico de los animales y modificó tanto su Código Civil como el Código Procesal Civil y el Código Penal.

En un contexto político y normativo tal, la acción de las Cortes Generales en la materia era ya ineludible. Pues bien, la explicación de este contexto normativo tiene una finalidad evidente a los fines de nuestro trabajo: ¿respeto la Ley canaria el reparto de competencias en una materia donde también el Estado ha aprobado normativa?

La respuesta a esta pregunta centrará nuestra atención, y trataremos de obtenerla pasando por los siguientes puntos: en primer lugar, realizaremos un somero análisis de la Ley 8/1991, para comprender su contenido, alcance y extensión; en segundo lugar, estudiaremos cómo funciona el reparto competencial en la materia, siguiendo al respecto la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional; y, en tercer lugar, y empleando los dos elementos anteriores, reflexionaremos sobre cómo encaja lo regulado por el Parlamento canario con el marco competencial existente.

2. LA LEY CANARIA 8/1991, UNA NORMA PIONERA EN LA PROTECCIÓN ANIMAL EN ESPAÑA

La Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, fue, como se ha dicho, la segunda norma aprobada en el Estado autonómico cuyo objeto se centró en ofrecer una regulación sistemática para proteger a los animales. Más concretamente, la Ley tiene por objeto “establecer normas para la protección de los animales domésticos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias” (art. 1). Nótese, pues, que la norma no busca generar un marco normativo aplicable a cualquier tipo de animal, sino que se centra en los domésticos, es decir, “aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia” (art. 2) y, muy particularmente, en los animales de compañía, que serían “todos aquellos domésticos que, mantenidos igualmente por el hombre, los alberga principalmente en su hogar, sin intención lucrativa alguna” (art. 2).

La norma declara expresamente en su art. 3 que no será aplicable a determinados ámbitos, como: i) la caza; ii) la pesca; iii) las actividades de experimentación, incluida la vivisección de animales; iv) la protección y conservación de la fauna silvestre. Del mismo modo, se excluyen de su alcance los animales salvajes cautivos y los criados con la finalidad de ser devueltos al medio natural. La exclusión, sin embargo, resulta un tanto singular, pues a renglón seguido la Ley afirma de ellos que “no serán objeto de malos tratos y deberá observarse para éstos las mismas condiciones higiénico-sanitarias, de salubridad y de alimentación preceptuadas en esta Ley”. Si la Ley pretende que se les apliquen las mismas condiciones que al resto de animales, parece complicado afirmar que no son objeto de esta Ley. Esta cuestión será de singular importancia para el debate competencial del que daremos cuenta más adelante.

Trazado el alcance de la Ley, ésta se dispone a fijar una serie de obligaciones y/o prohibiciones que habrán de respetar los propietarios o poseedores de los animales. Así, se parte del deber de mantener a los animales domésticos “en buenas condiciones higiénico-sanitarias, realizando cuantas actuaciones sean precisas para ello” (art. 4.1). A partir de ahí, se concretan una serie de prohibiciones como: i) maltratar a los animales o someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños injustificados; ii) abandonarlos; iii) mantenerlos en instalaciones inadecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario, insuficientemente espaciosas para el número de animales que albergue, e inadecuadas, igualmente, para la práctica de los cuidados y las atenciones necesarias; iv) no facilitarles la alimentación necesaria para su normal desarrollo; v) donarlos como reclamo publicitario; o vi) venderlos a menores de dieciséis años o incapacitados psíquicos; etc. (art. 4.2).

La influencia del Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía es muy notable en la redacción de estas obligaciones para los propietarios de

animales, muchas de las cuales se encuentran entre los principios básicos (art. 3) o el régimen de tenencia (art. 4) de la norma internacional.

De singular importancia en la Ley resulta la prohibición de emplear animales “en peleas, fiestas, espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento” (art. 5.1). En efecto, como afirma la propia exposición de motivos de la norma, “algunas tradiciones arraigadas en zonas de las islas que involucran tales espectáculos, como son las peleas de gallos, si bien pueden argüirse en su defensa los aspectos tradicionales y aun culturales, es evidente que son tradiciones cruentas e impropias de una sociedad moderna y evolucionada”. La Ley solo exime de esta prohibición de las peleas de gallos a “aquellas localidades en que tradicionalmente se hayan venido celebrando” y siempre que cumplan ciertos requisitos (art. 5.2), como: i) prohibir la entrada a menores de dieciséis años; ii) que los locales donde se realicen tengan al menos un año de antigüedad; iii) y que sus instalaciones sean recintos cerradas. Es evidente que estos requisitos tienen por finalidad lograr que el fin de estos dantescos espectáculos sea progresivo, evitando que cale en las nuevas generaciones e impidiendo que surjan nuevos locales dedicados al mismo. La misma lógica se percibe en la prohibición de que las Administraciones públicas realicen “actos que impliquen fomento de las actividades referidas en los párrafos anteriores” (art. 5.3).

El Capítulo II de la Ley se dedica a establecer un determinado régimen para los animales domésticos y de compañía, con previsiones como las siguientes: i) las Administraciones podrán imponer la vacunación obligatoria de estos animales por razones de sanidad animal o salud pública (art. 10.1). De hecho, se establece que los perros deberán ser vacunados con carácter obligatorio (art. 11.2); ii) Si el tratamiento impuesto por un veterinario fuere el sacrificio obligatorio de un animal, se efectuará de forma rápida e indolora en los locales autorizados para tal fin (art. 10.3); iii) los propietarios de perros deberán identificarlos del modo en que reglamentariamente se establezca y censarlos en el Ayuntamiento donde habitualmente viva el animal (art. 11.1); o iv) en el ámbito de Canarias se creará un registro público donde consten los datos de los perros y sus propietarios.

La Ley incluye también algunas determinaciones para los criaderos y establecimientos de venta de animales de compañía, y que tienen por finalidad esencial preservar el bienestar de los mismos, garantizando que se encuentren en buenas condiciones higiénico-sanitarias (art. 13). Del mismo modo, se establecen ciertas obligaciones para las residencias, escuelas de adiestramiento, y demás establecimientos creados para el mantenimiento temporal de los animales domésticos y de compañía.

De singular importancia en la norma es el Capítulo V, dedicado al problema del abandono de animales. La Ley otorga la competencia para la recogida de animales abandonados a los Ayuntamientos (art. 17.1), si bien podría autorizarse por convenio a realizar esta labor a las entidades protectoras de animales legalmente constituidas. Una vez recogido el animal abandonado, la norma obliga a “retenerlos para tratar de localizar a su dueño durante, al menos, diez días antes

de poder proceder a su apropiación, cesión a un tercero o sacrificio” (art. 16.2). Veremos más adelante que esta previsión resulta de difícil encaje con el marco jurídico básico actual en la materia.

La norma también prevé que los centros de recogida de animales, tanto públicos como pertenecientes a sociedades protectoras, estarán sometidos al control de los servicios veterinarios municipales, y deberá cumplir aquellos requisitos que reglamentariamente se determinen (art. 18.1).

Finalmente, la Ley incluye un régimen sancionador específico, con determinación de infracciones leves, graves y muy graves (art. 24) y con previsión de sus paralelas sanciones, que en esencia consistirán en multas, y que podrán llevar aparejadas tanto la confiscación del animal como la clausura temporal de las instalaciones, locales o establecimientos que correspondan, así como la prohibición de adquirir otros animales por un periodo máximo de diez años. La graduación de las sanciones a imponer, dentro de las horquillas que marca la Ley, se hará en base a los siguientes criterios: i) La trascendencia social o sanitaria y el perjuicio causado por la infracción cometida; ii) El ánimo de lucro y la cuantía del beneficio obtenido en la comisión de la infracción; iii) La reiteración o reincidencia en la comisión de infracciones.

Esta sería, explicada *grosso modo*, la configuración legal creada por una norma absolutamente pionera. Más de tres décadas antes de que el legislador estatal decidiera actuar en la materia, la Ley canaria ya incluía obligaciones concretas para los poseedores de animales domésticos, impedía su uso en espectáculos que conllevaran maltrato, incluía requerimientos censales y registrales, imponía un marco obligatorio a los locales encargados del mantenimiento temporal de animales, y fijaba un marco sancionador para garantizar su efectivo cumplimiento. Muchas de estas prescripciones se hacían siguiendo la estela de lo regulado en el Convenio Europeo sobre protección de animales de compañía, y ello pese a que nuestro país tardaría aún muchos años en ratificarlo e incluirlo en nuestro ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de su actual encaje en el reparto de competencias en la materia, del que reflexionaremos ampliamente en el siguiente apartado, y de la mayor o menor fortuna de algunos de sus planteamientos, como los relativos a la posibilidad de sacrificio de los animales, la norma solo puede ser valorada de manera muy elogiosa, y sitúa a Canarias como una Comunidad de referencia en sus valores de humanidad y progreso.

3. EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN ANIMAL

3.1. Reflexiones generales

Una primera reflexión que se impone cuando se discute sobre el reparto de competencias en materia de protección animal tiene que ver con el papel de

la Unión Europea. Ciertamente, La Unión Europea ha asumido un papel protagonista en la cuestión. El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge, como se anticipó, que “al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional”. Nótese que el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Canarias apela directamente al principio declarado en este artículo, afirmando que “de acuerdo con la Constitución y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las administraciones públicas canarias velarán por el mantenimiento y la salvaguarda de los animales, además de reconocerlos como seres que sienten y con derecho a no ser utilizados en actividades que conlleven maltrato o crueldad”.

El mismo principio está latente en las reformas legales emprendidas por el Estado en 2021 y 2023¹¹. Respecto de la primera, la exposición de motivos de la Ley 17/2021 afirma, directamente, que “el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea exige que los Estados respeten las exigencias en materia de bienestar de los animales como ‘seres sensibles’”. Por su parte, la exposición de motivos de la Ley 7/2023 empieza subrayando que “cada día resulta más evidente en España la creciente sensibilización de la ciudadanía ante la necesidad de garantizar la protección de los animales en general y, particularmente, de los animales que viven en el entorno humano, en tanto que seres dotados de sensibilidad cuyos derechos deben protegerse, tal y como recogen el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Código Civil español”.

El artículo 13 apela, en todo caso, a que la Unión respete este principio a la hora de formular y aplicar las políticas que a ella corresponda. Ahora bien, Extremera (2023: 393) subraya con acierto que “la Unión Europea no tiene competencias sobre protección animal, sino que únicamente la puede garantizar a través de políticas concretas sobre las que sí que tenga competencias como, por ejemplo, el transporte y la investigación”. Ejemplos de este tipo de actividad normativa son el Reglamento (CE) 1099/2009, del Consejo, de 24 de septiembre

¹¹ Lo cual no debería sorprendernos en absoluto pues, como subraya ALONSO GARCÍA, E.: “El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los animales como seres ‘sensibles (sintientes)’ a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en Favre, D. y Giménez-Candela T. (Eds.), *Animales y Derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, p. 24 y 25, todo principio consagrado en los Tratados Constitutivos (que constituyen una auténtica Carta Constitucional europea) condicionan tanto la validez de todo el ordenamiento jurídico comunitario como la validez de todo el Derecho nacional. Lo singular sería, pues, que el legislador español no aplicara el principio de bienestar de los animales como seres sintientes-sensibles que se consagra en el Tratado.

de 2009, relativo a la protección de los animales en el momento de la matanza; la Directiva 2010/63/UE, de 22 de septiembre de 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos; o el Reglamento (CE) 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas.

Realizada la anterior prevención, conviene preguntarse cómo regula nuestro ordenamiento el reparto competencial a nivel interno. Pues bien, la Constitución no contiene ningún título competencial específico referido a la protección animal, ni entre las materias confiadas en exclusiva al Estado (art. 149 de la Constitución) ni entre las materias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 148 de la Constitución). A partir de ahí, el artículo 149.3 de la Constitución indica que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”. Un estudio de los Estatutos de Autonomía nos permite concluir que solo tres Comunidades han asumido en ellos competencia en la materia: Cataluña (art. 116.1 letra d) del Estatuto de Autonomía de 2006), Andalucía (art. 48.3 letra a) del Estatuto de Autonomía de 2007), y Canarias (art. 130.1 letra e) del Estatuto de Autonomía de 2018).

Pese a ello, no son pocas las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes en materia de protección animal¹². Así, han legislado en la materia: Andalucía (Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de protección de los animales), Aragón (Ley 11/2003, de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad), Asturias (Ley 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales), Canarias (Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales), Cantabria (Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales), Castilla-La Mancha (Ley 7/2020, de 31 de agosto, de bienestar, protección y defensa de los animales de Castilla-La Mancha), Castilla y León (Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía), Cataluña (Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los animales), Comunidad Valenciana (Ley 2/2023, de 13 de marzo, de protección, bienestar y tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal), Extremadura (Ley 5/2002, de 23 de mayo, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura), Galicia (Ley 4/2017,

¹² Como dice CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales (a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio, relativa a la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 48, 2021, p. 4, “han sido las Comunidades Autónomas las que han venido dictando normas cuyo objeto ha sido la regulación de la protección de los animales, con distinto contenido, distinto ámbito de aplicación pero con un mismo objetivo: establecer, ante el silencio del Estado, una serie de principios que informasen la actuación de los poderes públicos y una serie de obligaciones aplicables a los propietarios o poseedores de animales con la finalidad de dispensarles una mínima protección”.

de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia), Islas Baleares (Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano), La Rioja (Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja), Comunidad de Madrid (Ley 4/2016, de 22 de julio, de protección de los animales de compañía en la Comunidad de Madrid), Murcia (Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia), Navarra (Ley Foral 19/2019, de 4 de abril, de protección de los animales de compañía en Navarra), y País Vasco (Ley 9/2022, de 30 de junio, de protección de los animales domésticos)

La pregunta que se impone es evidente: ¿en qué se han apoyado aquellas Comunidades sin competencia reconocida en materia de protección animal para poder dictar sus leyes? Pues bien, se han amparado en títulos competenciales más amplios como planificación económica de la autonomía, comercio interior, agricultura y ganadería, pesca y la caza, espectáculos, o protección del medio ambiente.

Esta acción legislativa autonómica se ha realizado de manera pacífica, sin generar conflictos constitucionales. La cuestión ha cambiado muy recientemente, con un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que ha centrado la cuestión y que impone reflexiones adicionales.

3.2. LA RECIENTE JURISPRUDENCIA SOBRE LA CUESTIÓN

En el año 2018 la Comunidad Autónoma de La Rioja aprueba la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Contra aquella norma se interpuso recurso de inconstitucionalidad por parte de más de cincuenta senadores del grupo parlamentario Popular del Senado, y que se centró, muy especialmente, en cuestiones competenciales, considerando que la norma invadía títulos exclusivos del Estado.

Iniciaba el Tribunal su resolución subrayando que, en efecto, la Constitución no recoge la protección animal como un ámbito material específico de la acción de los poderes públicos encapsulado en un determinado título competencial. Tampoco La Rioja tiene previsión alguna en esta materia, guardando silencio al respecto su Estatuto de Autonomía. De lo anterior no cabe colegir que la Comunidad Autónoma tenga vetada su capacidad de acción normativa en la materia, pudiendo ampararse para ello en títulos competenciales como: ordenación y planificación de la actividad económica; fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 8.1.4 del Estatuto de Autonomía de La Rioja); comercio interior (art. 8.1.6); publicidad (art. 8.1.13); agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 8.1.19); pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza (art. 8.1.21); cultura,

con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja (art. 8.1.23); investigación científica y técnica, en coordinación con la general del Estado (art. 8.1.24); espectáculos (art. 8.1.29); protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje (art. 9.1); defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general (art. 9.3); sanidad e higiene (art. 9.5); régimen local (art. 9.8).

Evidentemente, subraya el Tribunal, la acción autonómica que pueda basarse en los anteriores títulos competenciales deberá siempre respetar las competencias estatales que puedan afectar a la protección y bienestar de los animales, destacando: legislación mercantil y penal (art. 149.1.6 de la Constitución); legislación civil (art. 149.1.8); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15); bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16); bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18); legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23); seguridad pública (art. 149.1.29).

En efecto, la protección animal “conforma una ‘política transversal’ que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas” (Fundamento Jurídico 3º). Ya en su momento el Consejo de Estado había hecho hincapié en esta cuestión, con ocasión del dictamen aprobado el 23 de noviembre de 2006 (2135/2006), que tuvo por objeto el Anteproyecto de Ley de protección de los animales de producción y de los utilizados para experimentación y otros fines científicos. En aquel momento el Consejo de Estado afirmaba: “La política del bienestar de los animales puede tener el carácter, como ocurre con otras muchas políticas que acabaron por afianzarse como funciones del Estado contemporáneo en el último cuarto del siglo pasado, bien de política sustantiva *ad hoc*, bien de política transversal, informadora de la actuación de otras políticas” (Consideración II.A.2).

Realizó la misma reflexión el Consejo Consultivo de La Rioja en su dictamen 85/2018, emitido con ocasión de la propia Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular (ILP), de Protección de los animales, tras su tramitación parlamentaria, y que terminaría por convertirse en la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así, el Consejo Consultivo establecía que “la protección y bienestar de los animales constituye un bien jurídico cuya tutela ha de perseguirse —si se quiere, de modo horizontal o transversal— en la regulación normativa de los distintos ámbitos sectoriales en los que, por unas u otras razones, están presente los animales” (Fundamento de Derecho 3º, apartado 3). El corolario es, pues, evidente: “desde esa consideración del bienestar animal como ‘política transversal’ se comprende inmediatamente que, en la protección animal, inciden numerosos títulos materiales que —ahora sí— aparecen recogidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; por

lo que habrá de estarse, en el caso de cada uno de ellos, al concreto régimen de distribución competencial que resulte del bloque de constitucionalidad”.

Como ha explicado acertadamente Castro Álvarez, la consideración de que la protección animal es una política transversal y no una política específica, y más concretamente, la negativa a considerar que esta protección se incardina en la más amplia protección del medio ambiente¹³, tiene consecuencias negativas para su propia extensión y alcance. Así, afirma la autora, con la doctrina del Tribunal Constitucional en la mano “cualquier medida de protección animal contenida en una norma autonómica es examinada desde el punto de vista de su respeto a la normativa dictada en el ejercicio de cualesquiera competencias básicas estatales y no se admite que las comunidades autónomas puedan dictar normas adicionales de protección, incluso aunque actúen en ejercicio de competencias exclusivas”¹⁴.

Asentado el anterior presupuesto, el Tribunal acomete la misión de dar respuesta a los cuatro grandes ejes del recurso: la alegada inconstitucionalidad mediata de la Ley riojana por incumplir la legislación básica del Estado; la alegada infracción de la competencia estatal en materia de Derecho civil; la lesión del principio de dignidad humana; y, finalmente, la lesión de la libertad de expresión y de la libertad de creación artística y literaria. Realizaremos un breve resumen de cada uno.

En primer lugar, se afirma por los recurrentes que la Ley riojana incurriría en una inconstitucionalidad mediata al desconocer determinadas exigencias de la legislación básica estatal dictada en base a los títulos que asisten al Estado. Supone doctrina asentada del Tribunal la consideración de que para poder afirmar este tipo de infracción constitucional han de concurrir dos elementos imprescindibles: i) que la norma estatal supuestamente vulnerada por la ley autonómica sea básica en el doble sentido material y formal, habiéndose dictado al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución confiera al Estado; y ii) que la incompatibilidad entre la ley autonómica y la norma estatal sea “efectiva e insalvable por vía interpretativa”.

Pues bien, son varios los puntos de la Ley riojana en los que los recurrentes alegan esta inconstitucionalidad mediata, aunque por motivos de espacio nos re-

¹³ Debe decirse que, en el pasado, el Tribunal Constitucional mantuvo un criterio diferente. Así, como recuerda EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio”, *Derecho Privado y Constitución*, 40, 2022, p. 65: “Este posicionamiento se contrapone al anteriormente defendido por la STC 102/1995, de 27 de marzo, en el que prevalecía la protección al medio ambiente sobre el resto de los títulos competenciales y, por tanto, la protección animal quedaba incardinada en esta materia”. En efecto, el Fundamento Jurídico 6º de aquella sentencia incluía en el concepto de medio ambiente “la flora, la fauna, los animales y los vegetales o plantas, y los minerales”.

¹⁴ CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales...”, *op. cit.*, p. 6.

feriremos solo a los más relevantes. En primer lugar, lo hacen en relación con la definición de maltrato animal que prevé la norma, y que apela a aquellas acciones que infligen a un animal dolor o sufrimiento. Los recurrentes recuerdan que la legislación estatal básica admite que determinadas prácticas legítimas con animales puedan ser aceptables cuando el fin lo justifica pese a que supongan un sufrimiento o dolor para aquellos, citando como ejemplo las explotaciones ganaderas o el sacrificio para consumo humano. La sombra de inconstitucionalidad en este punto desaparece tras la reforma de la Ley riojana mediante la Ley 2/2020, que añadió en la definición de maltrato la necesidad de que el daño o sufrimiento infligidos sean “inútiles”. En opinión del Tribunal, el matiz hace compatible la normativa autonómica con aquella legislación básica estatal que admite ciertos sufrimientos a los animales cuando se justifican en determinados fines.

En segundo lugar, los recurrentes cuestionan la previsión que hace la ley riojana de la obligatoria esterilización de animales de compañía para evitar su superpoblación y el abandono posterior, subrayando que tal exigencia no se encuentra incluida en la legislación básica del Estado. El Tribunal rechaza la alegación, indicando que los recurrentes no cumplen con la carga de identificar la concreta norma básica que se estaría contraviniendo. Además, recuerda el Tribunal, el objetivo de esta medida está en línea con los compromisos internacionales que España ha asumido en la materia, mencionando el Convenio europeo sobre protección de animales de compañía de 1987, del que ya hemos dado cuenta en este trabajo, y que permite expresamente intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía para impedir la reproducción.

En tercer lugar, afirman los recurrentes que algunas de las prohibiciones impuestas a los propietarios de animales serían incompatibles con la normativa básica. Así, consideran que la prohibición de “mantener a los animales atados o encerrados permanentemente o en condiciones que provoquen un sufrimiento para el animal, debiendo habilitarse un cerramiento adecuado y regularse el tiempo de esparcimiento diario” (art. 7.4 de la Ley) entraría en conflicto con la legislación básica dictada por el Estado en lo relativo a los animales de producción, respecto de los que tal exigencia no parece viable. El Tribunal desestimó la pretensión, en la medida en que el artículo cuestionado recibió una nueva redacción mediante el art. 17.7 de la Ley 2/2020, declarando que la citada prohibición solo resulta aplicable a los animales de compañía, salvando así la contradicción. Por otro lado, el artículo 7.28 de la Ley riojana establecía la prohibición de “usar perros como barrera para impedir el paso del ganado”, lo que a juicio de los recurrentes suponía un ataque contra la legislación básica y una evidente restricción de las actividades ganaderas tradicionales. El Tribunal desestimó también esta queja, en la medida en que el artículo fue igualmente reformado por la Ley 2/2020 para incluir en la prohibición la expresión “sin perjuicio de su uso tradicional para el cuidado y manejo del ganado, así como para la protección de rebaños contra el ataque de depredadores”.

En cuarto lugar, el recurso afirma que podría incurrir en inconstitucionalidad la regulación realizada del transporte de animales de compañía. El artículo 12.2b de la Ley riojana establecía que en el transporte de estos animales será obligatorio “garantizar que los medios de transporte y remolques sean diseñados adecuadamente para proteger a los animales de golpes, inclemencias climatológicas acusadas, de la intemperie, entre otros, debiendo indicarse la presencia de animales vivos de manera visible”. A juicio de los recurrentes, esta última exigencia de señalización visible iría más allá de lo exigido en el Derecho de la Unión Europea y en la legislación básica del estado, que no contempla tal medida en el art. 5 de la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Una vez más, la pretensión será rechazada por el Tribunal, recordando que la Ley 2/2020 dio una nueva redacción al precepto impugnado, y que suprimía la exigencia de visibilizar en el vehículo la presencia de animales vivos.

Hasta aquí las principales objeciones planteadas por los recurrentes desde el punto de vista de la compatibilidad de la Ley impugnada con la legislación básica dictada por el Estado al amparo de sus títulos competenciales en la materia. Procede, pues, en segundo lugar, como se ha adelantado, adentrarnos en el segundo de los grandes argumentos incluidos en el recurso contra la ley: la eventual infracción de la competencia estatal en materia de Derecho civil. En criterio de los recurrentes, la prohibición que establecía la ley para ciertas donaciones, ventas y cesiones de animales, junto con la relativa a su filmación, irían en contra de la citada competencia estatal, pues implican entrar a regular relaciones jurídicas entre particulares.

Por ser más precisos, las prohibiciones y limitaciones que establecía la Ley eran las siguientes: el art. 7.8 prohibía “hacer donaciones de los animales como regalo, sorteo, rifa, promoción, entregarlos como premio, reclamo publicitario o recompensa”. El art. 7.10 impedía “venderlos, donarlos o cederlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente”. El art. 7.11 prohibía “venderlos, donarlos o cederlos a menores de dieciocho años o a incapacitados sin la autorización de quienes tengan la patria potestad o custodia de los mismos”. El art. 7.12 venía a prohibir “utilizar animales en filmación de escenas para cine, televisión o internet, artísticas o publicitarias, que conlleven muerte, maltrato, crueldad o sufrimiento, salvo que se trate de un simulacro”. Finalmente, el art. 7.14 establecía la prohibición de “comercializar con ellos, fuera de los certámenes u otras concentraciones de animales vivos y establecimientos de venta y cría debidamente autorizados; salvo las transacciones entre particulares cuando se limiten a sus animales, no tengan ánimo de lucro y se garantice el bienestar del animal”.

En este punto el Tribunal sí acogió las pretensiones de los recurrentes, sentenciando que tales prohibiciones suponían una incidencia evidente en la estructura de determinados contratos, pues, por un lado, prohibían que fueran objeto de los mismos los animales; y, por otro, regulaban la capacidad de las personas

menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tuviera por objeto un animal. Resulta indiscutible que tanto el objeto de los contratos como la capacidad para contratar se incluyen en las llamadas “bases de las obligaciones contractuales”, que constituyen parte del título competencial exclusivo del Estado en materia civil (art. 149.1.8 CE)¹⁵. La consecuencia fue clara: los artículos indicados fueron declarados inconstitucionales y nulos.

El tercer gran bloque del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley riojana tuvo un carácter sustantivo. A juicio de los recurrentes, la protección de los animales que dispensaba la Ley 6/2018 vulneraba el sistema de valores reconocido en el artículo 10.1 de la Constitución, imponiendo una ideología animalista de la que podía colegirse una identificación entre la dignidad de las personas, valor constitucional supremo, y la protección de los animales, que carece de reconocimiento constitucional.

No acogió tal interpretación el Tribunal Constitucional. Recordó éste que la finalidad declarada de la Ley, también tras su reforma por la Ley 2/2020, fue la de “alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales, fundamentalmente los de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas” (art. 2.1). Indica la sentencia que “no cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental”. En efecto, añade:

“Procurar, a través de disposiciones normativas, que se dispense buen trato a los animales de compañía y que se eviten o minimicen, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción en las actividades ganaderas y comerciales, son medidas legítimas que el legislador estatal y autonómico pueden adoptar en el marco de sus respectivas competencias que puedan proyectarse sobre esta materia y que no tienen por qué comprometer la dignidad inherente a la persona en modo alguno”.

Finalmente, quedaría por analizar el cuarto gran punto de disputa en cuanto a la normativa riojana. El artículo 15 de la Ley 6/2018 establecía que “la filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca esce-

¹⁵ Se muestra crítica con esta conclusión CASTRO ÁLVAREZ, C., “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales...”, *op. cit.*, p. 6, que no cree que la regulación incida en las bases de las obligaciones contractuales, suponiendo simples “límites a determinados negocios que recaigan sobre animales” y que tienen el único propósito de evitar el abandono de animales, algo que el propio Tribunal califica de fin constitucional en el Fundamento Jurídico 7º de la propia sentencia. Más favorable a la posición del Tribunal Constitucional se manifiesta EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio”, *Derecho Privado y Constitución*, 40, 2022, p. 73, que considera que “la importancia que revisten los elementos esenciales del contrato en el tráfico económico, por referirse a las condiciones que deben concurrir para su validez, justifica su regulación de manera uniforme”.

nas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requiere la autorización previa de la consejería competente en la materia, con el fin de garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal. El medio de difusión debe hacer constar que las situaciones son ficticias y hacer constar el número de autorización”. Pues bien, a juicio de los recurrentes, esta previsión vulnera los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de producción y creación literaria y artística [art. 20.1 a) y b) CE] de los propietarios y poseedores de animales.

El Tribunal tampoco comparte este criterio, negando que el precepto pueda entenderse como un supuesto de censura previa. La autorización previa contemplada lo sería solo a los efectos de asegurar que las escenas que pretenden rodarse simulando daño o muerte de un animal son, efectivamente, ficticias. El único objetivo, pues, es el de evitar el maltrato de animales en producciones audiovisuales de este tipo, sin limitación alguna de la libertad de producción y creación artística. Además, continúa afirmando la sentencia, queda claro que la norma se circunscribe a filmaciones artísticas, no a reportajes gráficos en los que pueda darse cuenta de alguna noticia relativa a la muerte o sufrimiento de un animal. Tampoco impediría, por tanto, las retransmisiones de espectáculos y actividades autorizados en los que, por su propia naturaleza, los animales sufren daños o incluso la muerte, como sucede en las actividades cinegéticas o las corridas de toros.

Vista la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional, en especial en lo relativo al reparto de competencias en la materia, procede ya que pasemos a preguntarnos por la compatibilidad de la Ley que en Canarias regula la protección animal desde los años 90 con aquella.

4. EL COMPLEJO ENCAJE DE LA LEY CANARIA 8/1991 EN EL MARCO DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El primer punto que parece razonable tratar para comprobar el encaje de la Ley canaria 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales, con la reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en la materia, tiene que ver con el propio objeto de la norma. El caso tratado en la sentencia 81/2020 nos dejaba claro que existe un riesgo claro de que una normativa autonómica incurra en inconstitucionalidad mediata si entra a regular cuestiones tratadas en la legislación básica del Estado de un modo radicalmente incompatible con la misma e insalvable por vía interpretativa.

La Ley canaria afirma que tiene por objeto “establecer normas para la protección de los animales domésticos y, en particular, la regulación específica de los animales de compañía en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias” (art. 1). Una primera impresión nos llevaría a descartar que la norma pretenda aplicarse a todo tipo de animales, incluidos, por ejemplo, los de producción, algo que lógicamente podría dar lugar a la citada inconstitucionalidad mediata.

Ocurre que la Ley incurre, a renglón seguido, en una cierta confusión conceptual. Así, el artículo 2 nos indica que “se entiende por animales domésticos, a los efectos de esta Ley, aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia”. La definición de animal doméstico parece excesivamente amplia a nuestros fines, en la medida en que permitiría incluir también a animales dedicados a fines de producción y que, por definición, “dependen de la mano del hombre para su subsistencia”. Además, el art. 3 de la Ley, que establece ciertas exclusiones a su ámbito de aplicación, desaprovecha la ocasión de dejar claro que los animales de producción no están cubiertos por la norma. Así, este artículo solo excluye los siguientes puntos:

- a) La caza.
- b) La pesca.
- c) Las actividades de experimentación, incluida la vivisección de animales.
- d) La protección y conservación de la fauna silvestre.

Añade también el artículo 3 que “quedan fuera del ámbito de esta Ley los animales salvajes cautivos o los criados con la finalidad de ser devueltos al medio natural”.

Con toda esta regulación, a mi juicio, el encaje de la normativa autonómica con la doctrina constitucional es dudoso. Es cierto que el objetivo primordial que parece tener la Ley es centrarse en los animales de compañía, a los que define como “todos aquellos domésticos que, mantenidos igualmente por el hombre, los alberga principalmente en su hogar, sin intención lucrativa alguna” (art. 2.2). Pero el hecho de que el artículo 1 apele a los animales domésticos en general, y el artículo 2 los defina, como hemos visto, en unos términos tan amplios, es sumamente conflictivo. Del tenor literal de todos los preceptos expuestos no podría descartarse la aplicación de la Ley a los animales de producción. De hecho, esta posibilidad deviene realidad cuando se atiende al artículo 4.3, que expresa que “el sacrificio de animales criados para la obtención de productos útiles para el hombre se efectuará, en la medida que sea técnicamente posible, de forma instantánea e indolora, y, siempre, con aturdimiento previo del animal, en locales autorizados para tales fines”. La Ley, como puede comprobarse, está asumiendo como natural su aplicación a los animales de producción.

La reflexión, llegados a este punto, es si la normativa autonómica puede entrar a regular el trato a los animales de producción sin incurrir en una inconstitucionalidad mediata. Para que pudiéramos afirmar que ésta se ha producido, como hemos repetido ya en varias ocasiones, se exigiría la existencia de una incompatibilidad clara e insalvable por vía interpretativa de los mandatos legales estatal y autonómico¹⁶. ¿Es el caso?

¹⁶ Poner alguna referencia doctrinal o jurisprudencial al respecto.

La lectura de las obligaciones y prohibiciones del artículo 4 nos hace respirar con cierto alivio. No encontramos ninguna exigencia que no pueda resultar perfectamente compatible con la legislación estatal básica que regula ciertas actividades con animales como las explotaciones ganaderas, el sacrificio para consumo humano o la experimentación científica, y que hallaríamos en la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Las exigencias del artículo 4 tienen que ver con facilitar la alimentación necesaria, mantener a los animales en instalaciones adecuadas desde el punto de vista higiénico-sanitario y suficientemente espaciales para el número de animales que albergue, etc. Serían exigencias también previstas en la legislación estatal básica.

El quid de la cuestión llega cuando alcanzamos el concepto de maltrato animal, siendo este el debate esencial en la sentencia 81/2020 antes analizada. Si recordamos, la disputa tenía que ver con cómo se definía este maltrato. En su redacción original, la Ley riojana hablaba de cualquier conducta mediante la cual se inflige dolor o sufrimiento a un animal, sin ningún matiz. Ello era problemático, pues es evidente que actividades como las ya expuestas (ganadería, sacrificio animal para consumo humano o experimentación científica) implican un grado de sufrimiento o dolor para el animal, pero se permiten en base a fines mayores. Tales eran las dudas de si la definición de maltrato dada por la Ley podría superar el listón constitucional que el legislador riojano decidió modificar la Ley en 2020 para matizar aquella y pasar a entender por tal “toda conducta, tanto por acción como por omisión, mediante la cual se inflige a un animal dolor o sufrimiento inútil”. Se incorporó, pues, la exigencia de que el maltrato tenga un componente inútil o innecesario, de tal manera que admita aquellas situaciones en que se realiza con un componente de necesidad.

¿Cómo encaja en esta lógica la ley canaria? Pues bien, el artículo 4 establece la prohibición de “maltratar a los animales o someterlos a cualquier práctica que les pueda producir sufrimientos o daños injustificados”. El matiz final parece ser clave: se deja abierta la opción del principio de necesidad o justificación, y ello permitiría salvar la contradicción con la legislación básica del Estado que ampara en ocasiones el sufrimiento animal para determinados fines. Así lo indica el artículo 4 de la Ley 32/2007, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio, y que habla de asegurar que, en las explotaciones, los animales no padezcan “dolores, sufrimientos o daños inútiles”.

La cuestión, sin embargo, tiene algo más de recorrido. En su Capítulo VIII, dedicado a las infracciones y sanciones, la Ley canaria tipifica como infracción muy grave lo siguiente: “Los malos tratos y agresiones físicas a los animales” (art. 24.3). Nótese que en este punto se elude la incorporación del principio de necesidad, lo que hace que el precepto entre en la zona peligrosa que venimos exponiendo. La prohibición, sin matiz alguno, de la causación de daños a los animales que pudieran ser calificados de malos tratos, podría suponer la inconstitucionalidad mediata de la norma. La salvación seguramente pase por una

interpretación sistemática de toda Ley. Si el artículo 4 incorpora el principio de necesidad del que venimos hablando, parece razonable extenderlo por analogía a la infracción tipificada en el artículo 24.3.

En segundo lugar, debemos adentrarnos en la que tal vez sea la reflexión más clara respecto de la compatibilidad o no de la Ley canaria con la doctrina del Tribunal Constitucional. La Ley, en efecto, prohíbe en su artículo 4 las siguientes acciones en relación con animales: i) hacer donación de los mismos como reclamo publicitario o como recompensa por otras adquisiciones de naturaleza distinta a la transacción onerosa de animales; ii) venderlos a menores de dieciséis años o a incapacitados psíquicos; y iii) venderlos a laboratorios o clínicas sin el cumplimiento de las garantías previstas en la normativa vigente.

Pues bien, resulta claro que estas prohibiciones inciden de un modo directo en la regulación de la estructura del contrato entre particulares, al prohibir unas veces que sean objeto de los mismos los animales o al regular otras la capacidad de las personas menores de dieciséis años o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal. Tanto el objeto de los contratos (arts. 1261.2 y 1271 a 1273 del Código civil), como la capacidad para contratar (arts. 1261.1, 1262 y ss. del Código civil), forman parte de las llamadas “bases de las obligaciones contractuales”, que la Constitución incardina de manera clara en la competencia estatal exclusiva en materia civil (art. 149.1.8 CE). En consecuencia, esta regulación, proveniente de una comunidad autónoma como Canarias que carece de derecho civil propio, invade la competencia estatal en materia de legislación civil¹⁷ (art. 149.1.8 CE) al afectar a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda

¹⁷ Como estudia con precisión EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio”, *Derecho Privado y Constitución*, 40, 2022, pp. 74-75, Canarias no es la única Comunidad Autónoma que ha realizado una regulación de este tipo. Al contrario, todas las Comunidades Autónomas han adoptado normas limitando de algún modo la compraventa y donación de animales a las personas con discapacidad y a los menores de edad. Igualmente, la prohibición de donación de animales como reclamo publicitario, premio, sorteo o rifa está incluida en las leyes sobre protección animal de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Islas Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco. En cuanto a la prohibición de vender, donar o ceder animales a laboratorios sin las garantías podemos hallarla en la legislación de Andalucía, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Región de Murcia y País Vasco. Pues bien, con la doctrina del Tribunal Constitucional en la mano, reconoce la autora, debe afirmarse (p. 76) que “todas las Comunidades Autónomas y la ciudad autónoma de Ceuta han regulado, en mayor o menor medida, aspectos de una materia sobre la que no tienen competencia: los elementos esenciales del contrato; en concreto, cuestiones” .relativas a la capacidad para contratar y al objeto mismo del contrato (los animales).

reservada al legislador estatal (sirvan como ejemplo las SSTC 71/1982, Fundamentos Jurídicos 17º a 19º, y 132/2019¹⁸, Fundamento Jurídico 6º).

En tercer lugar, debemos analizar la cuestión del sacrificio animal. Como ya se ha dicho, la Ley canaria no parece eludir su aplicación a los animales de producción. Ello podría generar una inconstitucionalidad mediata en el caso de que la regulación creada suponga una incompatibilidad insalvable con la legislación básica estatal en la materia. Pues bien, la Ley 32/2007 establece en su artículo 6.1 que en el sacrificio o matanza de los animales de producción se evitará a estos “agitación, dolor o sufrimiento innecesarios”. Por su parte, el art. 4.3 de la Ley canaria establece que “el sacrificio de animales criados para la obtención de productos útiles para el hombre se efectuará, en la medida que sea técnicamente posible, de forma instantánea e indolora, y, siempre, con aturdimiento previo del animal, en locales autorizados para tales fines”. Ciertamente podría decirse que la Ley canaria prevé algunas exigencias que van más allá de las previstas en la legislación estatal básica. Así, ésta no parece exigir que la muerte sea instantánea e indolora, o al menos no parece descartar que no sea así si existe una necesidad. Tampoco habla la Ley estatal de un aturdimiento previo, lo que igualmente podría generar problemas de incompatibilidad.

Por otro lado, y en relación con los animales domésticos o de compañía, el artículo 16.2 de la Ley canaria indica que “la Administración o las Asociaciones Protectoras que recojan animales presuntamente abandonados, deberán retenerlos para tratar de localizar a su dueño durante, al menos, diez días antes de poder proceder a su apropiación, cesión a un tercero o sacrificio”. Como puede comprobarse, la norma admite la posibilidad de sacrificar libremente a un animal por el mero hecho de que transcurran diez días desde su rescate si el centro responsable decide no apropiárselo o cederlo a un tercero. Ello resulta de imposible encaje en la legislación básica que recientemente ha dictado el Estado en materia de protección animal. En efecto, el artículo 27 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, prohíbe el sacrificio de los animales de compañía en general¹⁹, salvo por moti-

¹⁸ La sentencia, en efecto, afirma que “que aun cuando el legislador civil estatal no ha identificado lo que deba entenderse por legislación básica en materia de contratos, puede considerarse como tal la comprendida en los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores”.

¹⁹ Como explica CUERVO NIETO, C.: “La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales: reflexiones casi un año después de su entrada en vi-

vos de seguridad o salud pública, y expresamente indica que queda prohibido el sacrificio “en los centros de protección animal, ya sean públicos o privados, clínicas veterinarias y núcleos zoológicos en general por cuestiones económicas, de sobrepoblación, carencia de plazas, imposibilidad de hallar adoptante en un plazo determinado, abandono del responsable legal, vejez, enfermedad o lesión con posibilidad de tratamiento, ya sea paliativo o curativo, por problemas de comportamiento que puedan ser reconducidos, así como por cualquier otra causa asimilable a las anteriormente citadas”. La taxatividad del legislador estatal es tan alta, que la conclusión deviene meridianamente clara: una previsión legal como la canaria, que admite el sacrificio de un animal doméstico si transcurren diez días sin que el animal rescatado pueda encontrar refugio en un centro de protección o a través de un particular; choca frontalmente con la prohibición general realizada por el Estado, que incluso descarta expresamente la “imposibilidad de hallar adoptante en un plazo determinado” como causa justificativa.

En cuanto al transporte de animales, la cuestión parece más pacífica. La Ley canaria, que incluye en su mandato al respecto a todos “los animales vivos”, sin excluir, pues, a los de producción, realiza una muy genérica consideración de que su traslado deberá efectuarse “en la forma en que reglamentariamente se determine para garantizar su cuidado, salubridad y seguridad”. Ninguna incompatibilidad puede hallarse en un mandato tan vago en relación con la legislación básica del Estado, que en el artículo 5 de la Ley 32/2007 exige que se adopten las medidas necesarias para que “el transporte se realice sin causarles lesiones o un sufrimiento innecesario, para la reducción al mínimo posible de la duración del viaje y para la atención de las necesidades de los animales durante el mismo”. La compatibilidad entre los mandatos legales parece clara.

Finalmente, la Ley canaria estableció en su artículo 5 la prohibición de “utilización de animales en peleas, fiestas, espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento”. El principal objetivo de esta norma parecía desterrar las peleas de gallos, actividad con cierta raigambre en la Comunidad Autónoma canaria, y de hecho el apartado segundo del artículo se refiere a ellas expresamente, si bien para tratar de generar una suerte de muerte diferida de estos espectáculos, estableciendo unas duras exigencias para que pudieran persistir solo en aquellos lugares donde tradicionalmente se vinieran celebrando. Así, dice la norma, podrán pervivir estas peleas mientras se cumplan los siguientes requisitos: i) Prohibición de la entrada a menores de dieciséis

gor”, *Diario La Ley*, 20862, 2024, p. 3, antes de que la Ley estatal dispusiera la política de cero sacrificio ya existía alguna Comunidad Autónoma que la hacía, como la madrileña, “mientras que había otras regiones [Canarias encajaría aquí] donde sí se permitía el sacrificio de animales domésticos simplemente porque llevaban demasiado tiempo en un centro municipal de acogida, por ejemplo, a fin de evitar el hacinamiento derivado de la superpoblación de tales centros”. La Ley estatal viene a fijar así “un mínimo común imperativo a respetar en cualquier parte del territorio nacional español, proporcionando una necesaria dosis de homogeneidad en la materia”.

años; ii) Que las casas de gallos e instalaciones donde se celebren peleas tengan, por lo menos, un año de antigüedad, en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley, salvo las que se construyan en sustitución de aquéllas; iii) Que las instalaciones o lugares donde se celebren las peleas sean recintos cerrados.

Dos reflexiones se imponen en este punto. Primero, la legislación básica estatal ha prohibido recientemente todo tipo de peleas con animales, por lo que debemos estudiar la compatibilidad de sus mandatos con la regulación canaria. En efecto, el artículo 25 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, declara en su artículo 25 que queda prohibido, respecto de los animales de compañía o silvestres en cautividad: (...) m) “Utilizarlos en peleas o su adiestramiento en el desarrollo de esta práctica y otras similares, así como instigar la agresión a otros animales o a otras personas fuera del ámbito de actividades regladas”. La misma prohibición se repite en el artículo 27, referido específicamente a los animales de compañía, e igualmente el artículo 75 califica de infracción muy grave el incumplimiento de esta prohibición. ¿Hay incompatibilidad entre esta legislación básica y la canaria hasta el punto de tener que declarar la inconstitucionalidad mediata de ésta última? A nuestro modo de ver, dos argumentos permitirían salvar su compatibilidad.

Por un lado, la expresión “fuera del ámbito de actividades regladas” podría interpretarse en el sentido de que quedan prohibidas estas peleas salvo si cuentan con una regulación que las ampare, como ocurre en Canarias y, por cierto, también en Andalucía. Por otro, la Ley estatal circunscribe su ámbito de aplicación a los animales de compañía, siendo discutible que los gallos lo sean. La Ley entiende por animal de compañía a aquel “animal doméstico o silvestre en cautividad, mantenido por el ser humano, principalmente en el hogar, siempre que se pueda tener en buenas condiciones de bienestar que respeten sus necesidades etológicas, pueda adaptarse a la cautividad y que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o cualquier uso industrial o cualquier otro fin comercial o lucrativo y que, en el caso de los animales silvestres su especie esté incluida en el listado positivo de animales de compañía”. En principio, un gallo es más bien un animal de producción, en el sentido definido por la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio. Según ésta, son animales de producción “los animales de producción, reproducción, cebo o sacrificio, incluidos los animales de peletería o de actividades cinegéticas, y los silvestres mantenidos, cebados o criados, para la producción de alimentos o productos de origen animal, o para cualquier otro fin comercial o lucrativo”. Habida cuenta de que la Ley 7/2023 excluye su aplicación a este tipo de animales, en el que encaja bien el caso de los gallos, procede afirmar la compatibilidad entre el régimen permisivo de la Ley canaria y la prohibición estatal.

La segunda reflexión que procede respecto de la genérica prohibición que realiza la norma canaria de uso de animales en peleas, fiestas, espectáculos u otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento es si cabe ex-

tenderla a las corridas de toros y si ello resulta compatible con la legislación estatal básica. El tenor literal de la prohibición haría necesario responder en un sentido afirmativo, pues, como se ha dicho, la Ley se aplica a “aquellos que dependen de la mano del hombre para su subsistencia”, definición en la que encajan bien los toros. Además, la prohibición de estas peleas o espectáculos que conlleven maltrato o sufrimiento se refiere a “animales” en general, y no específicamente a los animales de compañía. Es cierto que el artículo 3.2 de la Ley canaria deja fuera de su ámbito de aplicación a los animales “salvajes cautivos o los criados con la finalidad de ser devueltos al medio natural”. Pero, aunque pudiéramos incluir a los toros en la categoría de animales salvajes cautivos, a renglón seguido el artículo declara que estos tampoco podrán ser “objeto de malos tratos”. Así pues, no es descabellado entender que la Ley canaria prohíbe las corridas de toros en esta Comunidad Autónoma. La cuestión es si esa supuesta prohibición —ciertamente no se ha reflexionado demasiado sobre ella porque Canarias es una Comunidad con muy poca tradición taurina, hasta el punto de que la última corrida aquí celebrada fue en 1984, mucho antes de que se aprobara la Ley— encaja o no con la legislación básica del Estado en la materia.

En este punto debemos concluir la no compatibilidad entre la prohibición de las corridas de toros que —en principio— resulta de la lógica interpretación de la Ley canaria 8/1991²⁰, con la normativa básica del Estado. En efecto, como es sabido, la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, declaró la tauromaquia como “parte del patrimonio cultural digno de protección en todo el territorio nacional”, e impuso a todos los poderes públicos el deber de conservar “la Tauromaquia y promover su enriquecimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Constitución”. Pues bien, la cuestión de si una Comunidad Autónoma puede, sin invadir las competencias del Estado, prohibir las corridas de toros ya fue resuelto en la sentencia del Tribunal Constitucional 177/2016. En efecto, en aquella resolución el Tribunal analizaba “si la norma autonómica [la Ley catalana 28/2010, de 3 de agosto], al prohibir las corridas de toros y otros espectáculos taurinos similares, constituye un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas sobre espectáculos públicos o, por el contrario, se extralimita de modo contrario al orden constitucional de distribución de competencias, vulnerando por menoscabo las competencias estatales en materia de cultura con las que se relaciona necesariamente atendiendo a la específica naturaleza del espectáculo del que se trata”.

²⁰ En la propia sentencia 177/2016 en la que el Tribunal Constitucional anulaba la prohibición de las corridas de toros en Cataluña, el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos realizaba un voto particular en el que afirmaba, en la misma línea que venimos exponiendo, que “la Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales de las Islas Canarias, precisamente por no exceptuar los espectáculos taurinos de la prohibición de la utilización de animales en espectáculos y otras actividades que conlleven maltrato, crueldad o sufrimiento, como sí hace con las peleas de gallos, es entendida con carácter general por la doctrina como el primer exponente del prohibicionismo de los espectáculos taurinos en España”.

El Tribunal concluirá, como es conocido, que la norma autonómica catalana “al incluir una medida prohibitiva de las corridas de toros y otros espectáculos similares adoptada en el ejercicio de la competencia en materia de espectáculos, menoscaba las competencias estatales en materia de cultura, en cuanto que afecta a una manifestación común e impide en Cataluña el ejercicio de la competencia estatal dirigida a conservar esa tradición cultural, ya que, directamente, hace imposible dicha preservación, cuando ha sido considerada digna de protección por el legislador estatal en los términos que ya han quedado expuestos”. El corolario a nuestros efectos es claro: la normativa autonómica canaria no puede amparar, pese a lo que diga su tenor literal, una prohibición total de las corridas de toros en Canarias²¹.

5. CONCLUSIONES

La materia de protección animal no es en absoluto pacífica en lo relativo a su reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como se ha explicado, estamos en un ámbito de máxima concurrencia competencial, con diversos títulos, tanto estatales como autonómicos, que deben ser tenidos en cuenta.

El Estado tiene la capacidad de aprobar una legislación básica en la materia, que, lógicamente, deberá ser respetada en su desarrollo por las Comunidades Autónomas. Además, en algunos puntos, el Estado tiene directamente títulos exclusivos, que en ningún caso pueden ser invadidos por las autoridades autonómicas. A lo largo de nuestro trabajo hemos tratado de analizar pormenorizadamente si la Ley canaria 8/1991, una auténtica pionera en la materia de protección animal, respeta los cánones actuales de compatibilidad con las competencias que ostenta el Estado, y que han venido marcados por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 81/2020.

Hemos concluido que en algunos puntos esta compatibilidad no existe. Así, por un lado, la regulación que prohíbe determinadas donaciones o ventas rela-

²¹ En todo caso, como explica MULÀ, A.: “Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña”, *Revista de Derecho UNED*, 22, 2018, p. 411, el Tribunal Constitucional no ha negado, sin embargo, que “el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de espectáculos públicos junto con la existente en materia de protección animal puede comprender la regulación, desarrollo y organización de tales eventos, lo que podría incluir, desde el punto de vista competencial, la facultad de prohibir determinado tipo de espectáculo por razones vinculadas a la protección animal”. Es cierto que en el caso de las corridas de toros una Comunidad Autónoma no podría, según la vigente jurisprudencia constitucional, decretar su prohibición absoluta, pero su competencia sobre espectáculos públicos sí admitiría, añade la autora (p. 436) sí abarcaría “la regulación, desarrollo y organización de tales eventos, lo que podría incluir, desde el punto de vista competencial, la facultad de impedir la tortura y muerte del toro por razones vinculadas a la protección animal”.

cionadas con animales invadiría la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y que, como hemos explicado, incluye en todo caso las bases de los contratos. Por otro lado, la prohibición que parece deducirse del tenor literal de la Ley canaria en relación con las corridas de toros como espectáculos en los que se causa sufrimiento al animal invadiría la competencia del Estado para la preservación del patrimonio cultural común.

La cuestión es si, treinta y tres años después, estas incompatibilidades tienen algún recorrido. Como es de sobra sabido, el recurso de inconstitucionalidad que la Constitución crea como mecanismo para actuar contra las leyes aprobadas que puedan resultar inconstitucionales tiene un plazo de ejercicio muy breve —tres meses²²— que lógicamente ya expiró. Así pues, la única posibilidad que resta para declarar inconstitucionales los puntos que hemos comentado es el empleo de una cuestión de inconstitucionalidad. Es decir, sería preciso que alguna de las regulaciones inconstitucionales que hemos expuesto fueran aplicadas a algún supuesto real y ello terminara siendo objeto de litigio ante los tribunales ordinarios. Serían éstos los que tendrían la capacidad de suspender, justo antes del dictado de la oportuna sentencia, el proceso judicial en curso para plantear ante el Tribunal Constitucional la consulta sobre la validez de tales normas²³. Siendo realistas, parece poco probable que algo así ocurra. En lo relativo a la prohibición de las corridas de toros, como se ha dicho, Canarias ya había desterrado esta práctica mucho antes de la aprobación de la propia Ley 8/1991, por lo que parece sumamente improbable que pretenda celebrarse un espectáculo de ese tipo y que, como consecuencia de la negativa que debería proceder de las autoridades autonómicas en aplicación de la Ley, el asunto acabe en los tribunales.

Tal vez sea algo más probable que se produzca alguna operación de donación o compraventa de las que prohíbe la Ley, y un eventual litigio termine con el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por algún juez que aplique la norma en el territorio canario. Si ello ocurriera, debemos avanzar que, con toda seguridad, el Tribunal Constitucional declararía la inconstitucionalidad de aquellas prohibiciones de algunas donaciones y compraventas al igual que lo hizo en el asunto de la Ley riojana ya aquí sobradamente expuesto.

Los juicios anteriores no deben oscurecer en absoluto la gran valía de una Ley, la 8/1991, pionera en la materia de protección animal en el ámbito interno español. El Parlamento canario fue uno de los más ágiles en la incorporación a nuestro ordenamiento autonómico de los principios de protección y bienestar

²² Artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

²³ Como recuerda PÉREZ TREMPES, P.: *Sistema de justicia constitucional*, Civitas, 2019, p. 75, para poder plantear la cuestión de inconstitucionalidad es preciso no solo que la norma en cuestión sea aplicable al litigio del que esté conociendo el juez o tribunal ordinario, sino que, además, la resolución del mismo “debe depender realmente de la validez de la citada norma (...); no se trata de que cualquier norma con fuerza de ley que tenga relación con el proceso pueda cuestionarse, sino solo aquella que resulte decisiva (“relevante”) para el fallo”.

animal impuestos por el Convenio Europeo para la protección de los animales de compañía aprobado en el Consejo de Europa en 1987. Aunque España no lo ratificara hasta 2017, algunas Comunidades Autónomas tuvieron el buen juicio de regular la materia con una sensibilidad adelantada a sus tiempos. Como decía la exposición de motivos de la Ley 8/1991, el objetivo era el de “aumentar la sensibilidad colectiva de Canarias hacia comportamientos más humanitarios y propios de una sociedad moderna en el trato a los animales sentando las bases para una educación que propicie estos objetivos”. Aquel paso no puede ser sino visto como ejemplo de una regulación virtuosa y humanitaria, sin perjuicio de que nos invite a reflexionar sobre si sus objetivos fueron finamente alcanzados o si, por el contrario, queda todavía terreno por mejorar. Esa reflexión, que lógicamente excede el propósito y el carácter de este trabajo jurídico-académico, corresponde en exclusiva a la sociedad canaria y a sus autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN PÁEZ, F., “Artículo 35. Derechos de los animales”, en DOMÍNGUEZ VILA, A. y RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. R. (dirs.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2020, pp. 221-229.
- ALONSO GARCÍA, E.: “El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los animales como seres ‘sensibles (sintientes)’ a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, en Favre, D. y Giménez-Candela T. (Eds.), *Animales y Derecho*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 10-52.
- CANTERO BERLANGA, M. D., y MÉNDEZ ROCASOLANO, M., “La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 143, 2024, pp. 1-49.
- CAPACETE GONZÁLEZ, F. J., “La declaración universal de los derechos del animal”, *Derecho Animal*, 9/3, pp. 143-146.
- CASTRO ÁLVAREZ, C.: “Algunas reflexiones sobre la legislación internacional y española en materia de animales de compañía (con atención especial a la normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña)”, *Revista de Bioética y Derecho*, 11, 2007, pp. 24-33.
- CASTRO ÁLVAREZ, C., “Un freno más del Tribunal Constitucional a la protección jurídica de los animales (a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio, relativa a la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja)”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 48, 2021, pp. 235-256.
- CUERVO NIETO, C.: “La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales: reflexiones casi un año después de su entrada en vigor”, *Diario La Ley*, 20862, 2024, pp. 1-12.
- EXTREMERA FERNÁNDEZ, B.: “La protección animal desde la perspectiva de los elementos esenciales del contrato: a propósito de la STC 81/2020, de 15 de julio”, *Derecho Privado y Constitución*, 40, 2022, pp. 55-90.
- EXTREMERA FERNÁNDEZ, B., “Cuestiones competenciales en materia de protección animal”, en ARGUDO PÉRIZ, J. L., y BAYOD LÓPEZ, C., *Persona y Derecho Civil, los*

La Ley Canaria 8/1991, de protección de los animales, en el marco de la reciente...

retos del Siglo XXI (persona, género, transgénero, inteligencia artificial y animales sensibles), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 391-401.

MULÀ, A.: “Análisis jurídico, antecedentes y consecuencias de la sentencia 177/2016, del Tribunal Constitucional, sobre prohibición de las corridas de toros en Cataluña”, *Revista de Derecho UNED*, 22, 2018, pp. 407-436.

PÉREZ TREMPES, P.: *Sistema de justicia constitucional*, Civitas, 2019.

Competencias y régimen jurídico en materia de educación. Comentario de Legislación

*Competences and legal framework in matters of education.
Commentary on legislation*

Pedro M. Acevedo Hernández
Inspector Jefe Territorio Oriental.

Viceconsejería de Educación. Inspección General de Educación.

RESUMEN: Este comentario de legislación pretende recoger la situación normativa de las competencias en materia de educación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. En el mismo, se describe cuál es la situación actual de dicha materia en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, su reflejo en el Estatuto de Canarias y su desarrollo legislativo, y se profundiza en la distribución de las competencias de dicha materia, conforme a la organización resultante del nuevo equipo de gobierno de la Consejería de Educación.

ABSTRACT: This legislative commentary aims to cover the regulatory situation of the competences in matters of education in the Autonomous Community of the Canary Islands. It describes the current situation of this matter in the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities, its reflection in the Statute of the Canary Islands and its legislative development and it delves into the distribution of competences in this matter, in accordance with the organization resulting from the new governing team of the Department of Education.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. REFERENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS EN LA MATERIA. 2.1. Protección legislativa. 2.2. Protección jurisdiccional. 3. MARCO ESTATUTARIO DE LA MATERIA. 4. MARCO NORMATIVA AUTONÓMICO. 4.1. Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria. 4.2. Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares. 4.3. Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias. 4.4. Ley 12/2019, de 25 de abril, por la que se regula la atención temprana en Canarias. 5. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN CON LA MATERIA. 5.1. Consejero o Consejera. 5.2. Viceconsejería de Educación. 5.2.1. Dirección General de Personal y Formación del Profesorado. 5.2.2. Dirección General

de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación. 5.2.3. Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios. 5.2.4. Dirección General de de Infraestructuras y Equipamientos. 5.2.5. Direcciones Territoriales de Educación. Direcciones insulares de Educación. 5.2.5.1. Direcciones Territoriales de Educación. 5.2.5.2. Direcciones Insulares de Educación. 5.2.6. Inspección de Educación. 5.3. Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales. 5.3.1. Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial. 5.3.2. Dirección General de Cualificaciones Profesionales. 5.4. Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes. 5.4.1. Dirección General de la Actividad Física y el Deporte. 5.4.2. Dirección General de Deportes Autóctonos. 5.5. Secretaría General Técnica. 5.6. Otros Órganos de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes. 5.6.1. Órganos colegiados. 5.6.2. Órganos adscritos. 6. CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS NORMATIVAS. 8. LISTADO DE ABREVIATURAS

1. INTRODUCCIÓN

Este comentario de legislación pretende recoger la situación normativa de las competencias en materia de Educación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. En el mismo se describe cuál es la situación actual de dicha materia en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, su reflejo en el Estatuto de Canarias y su desarrollo legislativo, y se profundiza en la distribución de las competencias en dicha materia conforme a la organización resultante del nuevo equipo de gobierno de la Consejería.

2. REFERENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS COMPETENCIAS EN LA MATERIA

El 6 de diciembre de 1978 la Nación española se dota en referéndum de un texto constitucional que habrá de ser el marco jurídico dentro del que se desarrolle la convivencia democrática de todos los ciudadanos.

Nuestra Ley Fundamental dedica su Título I a los derechos y deberes fundamentales, consagrando en su artículo 27 el derecho a la educación en una redacción profundamente inspirada en los textos de la Organización de Naciones Unidas y cuyo tenor literal es el siguiente:

- “1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para, que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los Poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la Ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.
10. Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca.”

Como vemos el derecho a la educación se configura como un conjunto de facultades y obligaciones lo que le define como un derecho-deber:

“(…) los distintos preceptos incluidos en el art. 27 de nuestra Ley fundamental, pues mientras algunos de ellos consagran derechos de libertad (así, por ejemplo, apartados 1, 3 y 6), otros imponen deberes (así, por ejemplo, obligatoriedad de la enseñanza básica, apartado 4), garantizan instituciones (apartado 10), o derechos de prestación (así, por ejemplo, la gratuidad de la enseñanza básica, apartado 3) o atribuyen, en relación con ello, competencias a los poderes públicos (así, por ejemplo, apartado 8), o imponen mandatos al legislador (Tco. 86/1985).”

Igualmente supone el deber de escolarización del alumnado durante el período de escolaridad obligatoria de los 6 a 16 años:

“(…) a) El art. 27.4 CE dispone que la enseñanza básica será obligatoria, pero no precisa que ésta deba configurarse necesariamente como un periodo de escolarización obligatoria, de tal manera que la decisión del legislador de imponer a los niños de entre seis y dieciséis años el deber de escolarización en centros docentes homologados —y a sus padres el correlativo de garantizar su satisfacción—, lejos de ser una operación de pura ejecución constitucional, es una de las posibles configuraciones del sistema entre las que aquél puede optar en ejercicio del margen de libre apreciación política que le corresponde en virtud del principio de pluralismo político. No obstante, esta configuración legislativa se compadece con el mandato en virtud del cual los poderes públicos deben “garantiza[r] el derecho de todos a la educación mediante la programación general de la enseñanza” (art. 27.5 CE), responde a la previsión de que

“inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes” (art. 27.8 CE), y, por lo que aquí más interesa, encuentra su justificación en la finalidad que ha sido constitucionalmente atribuida a la educación y al sistema diseñado para el desarrollo de la acción en la que ésta consiste, que “tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales” (art. 27.2 CE). La educación a la que todos tienen derecho y cuya garantía corresponde a los poderes públicos como tarea propia no se contrae, por tanto, a un proceso de mera transmisión de conocimientos [cfr. art. 2.1 h) LOE], sino que aspira a posibilitar el libre desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos [cfr. art. 2.1 a) LOE] y comprende la formación de ciudadanos responsables llamados a participar en los procesos que se desarrollan en el marco de una sociedad plural [cfr. art. 2.1 d) y k) LOE] en condiciones de igualdad y tolerancia, y con pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales del resto de sus miembros [cfr. art. 2.1 b), c) LOE] (Tco. 133/2010).”

En España el derecho a la educación, recogido en el artículo 27 de la Constitución, como ya hemos explicado es un derecho fundamental por lo que exige la garantía de su protección por el Estado. Esta protección, en el contexto del Estado de las Autonomías, es compartida con las Comunidades Autónomas. Lo que conlleva que las competencias educativas están distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Partiendo de que la Constitución atribuye al Estado unas determinadas competencias exclusivas en educación, recogidas en el artículo 149, y también a las Comunidades, en el artículo 148, además de las que puedan corresponderles de las no reservadas al Estado, según el artículo 149.3, que vendrán determinadas por los respectivos Estatutos de Autonomía, vamos a determinar las competencias exclusivas del Estado y aquellas que corresponden a las Comunidades.

Todas estas referencias constitucionales se concretan en el nuevo artículo 6. bis de la Ley Orgánica de Educación (LOE), introducido por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que establece respecto a la distribución de competencias lo siguiente:

“Artículo 6 bis. Distribución de competencias.

1. Corresponde al Gobierno:

- a) La ordenación general del sistema educativo.
- b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
- c) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.

- d) La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
 - e) La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30ª de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.
2. Asimismo corresponden al Gobierno aquellas materias que le encomienda la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y esta Ley.
3. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.”

Podríamos resumir que el Estado se reserva aquellas competencias que garantizan la homogeneidad y la unidad del sistema educativo, garantizando las condiciones de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del derecho fundamental a la educación.

2.1. Protección legislativa

El artículo 27 que recoge el derecho a la educación se encuentra inserto dentro de la Sección 1ª, Capítulo segundo, Título 1º de la Constitución que se abre con la denominación: “De los derechos fundamentales y de las Libertades Públicas” (arts. 15 al 29).

El hecho de que el derecho a la educación se sitúe en esa sección no es una cuestión menor, pues va a implicar que la propia Constitución le otorgue una especial protección legislativa y así en efecto el artículo 81.1) señala: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.”

Por su parte el apartado 2 del citado artículo establece unos requisitos específicos para dichas Leyes orgánicas al establecer que “La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.” Basta repasar las leyes educativas para comprobar que todas son leyes orgánicas: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG), Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de

Educación (LOE), Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE).

2.2. Protección jurisdiccional

El derecho a la educación se puede hacer valer ante los Tribunales ordinarios, independientemente del recurso de amparo. La propia Constitución establece los mecanismos de defensa ante los Tribunales cuando se conculque cualquiera de las facultades que lo integran y que aparecen enumeradas en el artículo 27. En efecto, el artículo 53.2 de la Constitución señala que “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.”

3. MARCO ESTATUTARIO DE LA MATERIA

El Estatuto de Autonomía de Canarias se encuentra regulado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

El Estatuto de Canarias consta de 202 artículos distribuidos en siete títulos más el preliminar, y las 6 disposiciones adicionales, 2 transitorias, 1 derogatoria y una final.

Las competencias educativas se recogen en el Título V, capítulo VI del Estatuto en el artículo 133:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, en materia de enseñanza no universitaria, con relación a las enseñanzas obligatorias y no obligatorias que conducen a la obtención de un título académico o profesional con validez en todo el Estado y a las enseñanzas de educación infantil, dejando a salvo lo dispuesto en los artículos 27 y 149.1.30.a de la Constitución. Dicha competencia incluye, en todo caso:

- a) La determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil y la regulación de los centros en los que se imparta dicho ciclo, así como la definición de sus plantillas de profesorado y las titulaciones y especializaciones del personal restante.
- b) La creación, el desarrollo organizativo y el régimen de los centros públicos.

Competencias y régimen jurídico en materia de educación. Comentario de Legislación

- c) Los servicios educativos y las actividades extraescolares y complementarias con relación a los centros docentes públicos y a los privados sostenidos con fondos públicos o concertados.
- d) La formación permanente y el perfeccionamiento del personal docente y de los demás profesionales de la educación, así como la aprobación de directrices de actuación en materia de recursos humanos.
- e) La regulación de los órganos de participación y consulta de los sectores afectados en la programación de la enseñanza en su territorio.
- f) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas con fondos propios.
- g) La organización de las enseñanzas en régimen no presencial o semipresencial dirigidas al alumnado de edad superior a la de escolarización obligatoria.
- h) La inspección, la evaluación y la garantía de la calidad del sistema educativo, así como la innovación, la investigación y la experimentación educativa.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia exclusiva sobre las enseñanzas postobligatorias que no conduzcan a la obtención de título o certificación académica o profesional con validez en todo el Estado, y sobre los centros docentes en que se impartan estas enseñanzas.

3. En lo no regulado en el apartado 1 anterior y en relación con las enseñanzas que en él se contemplan, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, que incluye, en todo caso:

- a) La programación de la enseñanza, su definición, y la evaluación del sistema educativo.
- b) La ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa.
- c) El establecimiento de los correspondientes planes de estudio, incluida la ordenación curricular.
- d) El régimen de fomento del estudio, de becas y de ayudas estatales.
- e) El establecimiento y la regulación de los criterios de acceso a la educación, de admisión y de escolarización del alumnado en los centros docentes.
- f) El régimen de sostenimiento, con fondos públicos, de las enseñanzas del sistema educativo y de los centros que las imparten.
- g) Los requisitos y condiciones de los centros docentes y educativos.
- h) La organización de los centros públicos y privados sostenidos con fondos públicos o concertados.

- i) El control de la gestión de los centros docentes públicos y de los privados sostenidos con fondos públicos o concertados.
 - j) El desarrollo de los derechos y deberes básicos del funcionario docente, así como la política de personal al servicio de la Administración educativa de Canarias.
4. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales.
5. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, comprende, de acuerdo con la legislación estatal, el establecimiento de los procedimientos y los organismos que permitan la evaluación de la calidad de la educación, así como la de la inversión de los poderes públicos, para alcanzar un sistema educativo de calidad.”

4. MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO

En este apartado se hace referencia sólo a las leyes con trascendencia en el ámbito educativo.

4.1. Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria

En virtud de dicha competencia estatutaria se promulgó, aún vigente el anterior Estatuto de Autonomía para Canarias que regulaba la educación en su artículo 32.1, la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria.

La Ley Canaria de Educación no Universitaria nace con una cuádruple finalidad: preservar el mayor logro alcanzado hasta el momento —la equidad del sistema educativo—; incorporar las mejores disposiciones legislativas europeas, estatales y autonómicas; actualizar la normativa sobre la materia que actualmente está vigente en el sistema educativo; asegurar un sistema educativo estable apoyado sobre un amplio consenso social y sostenible desde el punto de vista financiero.

La Ley Canaria de Educación no Universitaria consta de un preámbulo, siete títulos, setenta artículos y un conjunto de disposiciones generales destinadas a facilitar la implantación de la ley. En conjunto supone una actualización de nuestro sistema educativo que debe permitir una rápida convergencia con los mejores sistemas educativos europeos y una reducción considerable del diferencial de resultados con los sistemas educativos de otros territorios del Estado y con la media española.

En el preámbulo de la ley se justifica la necesidad de adaptar el sistema educativo a las singularidades que presenta el archipiélago para satisfacer las aspi-

raciones del pueblo canario y se definen las características generales del modelo educativo para satisfacer tanto unas como otras.

4.2. Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares

El artículo 27.5 de la Constitución, antes ya visto, establece que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados.

El Título II de Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE), desarrolla dicho mecanismo de participación en la programación general de la enseñanza que asegura la cobertura de las necesidades educativas, estableciendo los órganos de participación de los sectores afectados y creando el Consejo Escolar del Estado. Así mismo, el artículo 34 del referido Título establece la obligatoriedad de la creación de un Consejo Escolar en cada Comunidad Autónoma, cuya composición y funciones serán reguladas por una Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente que, a efectos de la programación de la enseñanza, garantice la adecuada participación de los sectores afectados. En igual sentido el artículo 35 establece que los poderes públicos podrán establecer Consejos Escolares de ámbito territorial diferente al del Consejo Escolar de cada Comunidad Autónoma, garantizando, en todo caso, la adecuada participación de los sectores afectados en los respectivos Consejos

El Consejo Escolar de Canarias se crea por Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares, modificada por la Ley 2/2001, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares y también modificada por la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias.

En dicha normativa se configura, en su capítulo II, el Consejo Escolar como el órgano consultivo que en Canarias canalizará la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza no universitaria y asesorará al Gobierno de Canarias en aquellos Proyectos de Ley o Reglamentos de carácter general que afecten a la política educativa no universitaria. Su composición reúne a una representación adecuadamente ponderada de los sectores directamente implicados en la enseñanza: alumnos, profesores, padres de alumnos, titulares de centros docentes. Incluye, asimismo, la representación de los colectivos de renovación pedagógica, que han jugado y están jugando un papel fundamental en la mejora de la calidad de la enseñanza en Canarias y, desde la necesaria conexión que debe existir entre la educación y el mundo productivo, también forman parte del Consejo Escolar de Canarias los representantes de las organizaciones patronales y sindicales.

En el Capítulo III se crean los Consejos Escolares Municipales y Comarcales, como instrumentos adecuados para fomentar la participación de la comunidad

escolar en la programación de la enseñanza a todos los niveles y para lograr una mayor coordinación entre las diferentes administraciones públicas. Junto al Consejo Escolar de Canarias constituyen los órganos de participación en la programación de la enseñanza no universitaria. No obstante debemos tener en cuenta que la Ley 6 de 2014 Canaria de Educación no Universitaria prevé en su artículo 6 la creación de los Consejos escolares insulares y nada dice de los Consejos comarcales por lo que estos últimos se deben entender sustituidos por aquellos.

Precisamente esta normativa, La Ley 6 de 2014 Canaria de Educación no Universitaria, regula al Consejo Escolar de Canarias como el órgano institucional de participación y representación de la comunidad educativa en Canarias, así como para cada una de las islas lo serán los consejos escolares insulares y para cada uno de los municipios los consejos escolares municipales dotándoles de la autonomía necesaria para su funcionamiento pero, en la medida de lo posible, coordinarán sus actuaciones. También prevé que el Consejo escolar del centro será órgano de participación en el control y gestión y de representación de la comunidad educativa de un centro al que también dota de autonomía necesaria para su funcionamiento, pero en la medida de lo posible coordinará sus actuaciones con otros consejos definidos en esta ley.

4.3. Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias

El objeto de la Ley es la regulación y promoción de la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El ámbito se refiere a la totalidad de las actividades educativas y formativas desarrolladas en Canarias que tengan como destinatarios a las personas adultas, sean promovidas por instituciones o entidades públicas o privadas, así como a las que puedan realizar las personas adultas a través del autoaprendizaje, y que tengan por finalidad adquirir, actualizar, completar o ampliar sus capacidades y conocimientos para su desarrollo personal, social o profesional.

4.4. Ley 12/2019, de 25 de abril, por la que se regula la atención temprana en Canarias

La ley tiene por objeto regular la intervención integral de la atención infantil temprana en Canarias mediante actuaciones coordinadas de los sectores sanitario, educativo y social con competencias en el desarrollo de acciones de atención temprana.

Al ser los trastornos del desarrollo un problema de salud, aunque en su abordaje estén también implicados los ámbitos sociales y educativos, el seguimiento de menores de riesgo, el proceso diagnóstico y la atención/intervención temprana

na como tratamiento de los trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlos están ubicados en el ámbito sanitario, deben contar con la necesaria coordinación de la Consejería con competencias en materia de Educación y la Consejería con competencias en materia de Servicios Sociales.

5. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN CON LA MATERIA

El Decreto 41/2023, de 14 de julio, del Presidente, por el que se determinan las competencias de la Presidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías, establece que el Gobierno de Canarias se organiza en las Consejerías que se relacionan en el mismo, entre las que se encuentra la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.

La Administración educativa de la Comunidad Autónoma de Canarias se regula por el Decreto 84/2024, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.

Conforme al artículo 1 del mencionado Decreto 84/2024: “La Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes es el Departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias encargado de la propuesta y ejecución de las directrices del Gobierno de Canarias y de la gestión de los servicios y competencias en materia de educación, formación profesional, actividad física y deportes.”

De acuerdo con el artículo 2 del referido Decreto 84/2024: “1. La Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, bajo la superior dirección y dependencia de la persona titular de la Consejería, se estructura en los siguientes órganos superiores y territoriales:

- A) Órganos superiores:
 - a) Viceconsejería de Educación.
 - b) Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales.
 - c) Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes.
 - d) Secretaría General Técnica.
 - e) Dirección General de Personal y Formación del Profesorado.
 - f) Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación.
 - g) Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios.
 - h) Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos.

- i) Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.
 - j) Dirección General de Cualificaciones Profesionales.
 - k) Dirección General de la Actividad Física y el Deporte.
 - l) Dirección General de Deportes Autóctonos.
- B) Órganos territoriales:
1. La Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes se organiza territorialmente en Direcciones Territoriales de Educación, dependientes orgánicamente de la Viceconsejería de Educación, con la configuración y dependencia funcional que se establece en el presente Decreto y demás disposiciones que lo desarrollan. Asimismo, existen cinco Direcciones Insulares de Educación bajo la dependencia orgánica de dicho centro directivo.
 2. Dependen de la Viceconsejería de Educación, la Dirección General de Personal y Formación del Profesorado, la Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación, la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios y la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos.
 3. Depende asimismo de la Viceconsejería de Educación, la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Canarias, unidad administrativa que ejercerá la inspección educativa para la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.
 4. Dependen de la Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales, la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial y la Dirección General de Cualificaciones Profesionales.
 5. Dependen de la Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes, la Dirección General de la Actividad Física y el Deporte y la Dirección General de Deportes Autóctonos.
 6. La Secretaría General Técnica depende directamente del Consejero o Consejera de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.”

Conforme a todo lo anteriormente explicado, la estructura y las competencias de la Consejería es la que se relaciona a continuación:

5.1. Consejero o Consejera

El Consejero o la Consejera asumirá las competencias previstas en los artículos 5, 6 y 7 del Decreto 84/2024.

En el artículo 5.1 se recogen como competencias de carácter general, ostentar la Jefatura del Departamento y por ello la superior jerarquía de los órganos del mismo, tiene las atribuciones enumeradas en el artículo 29.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación con lo preceptuado en el artículo 58.2 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, o en las normas que sustituyan a las anteriores, así como las que se recogen en este Reglamento Orgánico y en las demás disposiciones vigentes.

Asimismo, le corresponden las competencias previstas en el apartado segundo.

En el artículo 6 se recogen las competencias en materia de educación y formación profesional. Y en el artículo 7 las competencias en materia de actividad física y deportes.

5.2. Viceconsejería de Educación

El titular de la Viceconsejería de Educación asumirá las competencias generales previstas en el artículo 8 del Decreto 84/2024: “1. La Viceconsejería de Educación ejercerá, en su ámbito funcional, las competencias previstas en los artículos 11 y 20.1 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias.”

Como competencias específicas recoge el apartado segundo del artículo 8 que así mismo, y bajo la superior dirección de la persona titular de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, le corresponden las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de educación no atribuidas expresamente a otro órgano y que se especifican en el mismo.

Igualmente conforme al apartado tercero del referido artículo, ejercerá como Responsable de la Seguridad de los sistemas de información conforme a lo establecido por el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, y resto de normativa de aplicación en esta materia.

Órganos dependientes de la Viceconsejería de Educación

Conforme establece el artículo 2.2. del Decreto 84/2024, antes mencionado: “2. Dependen de la Viceconsejería de Educación, la Dirección General de Personal y Formación del Profesorado, la Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación, la Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios y la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos.”

A todos estas Direcciones Generales les corresponde como competencias generales, las competencias previstas en el artículo 19 del Decreto 212/1991, de

11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias. Analizaremos con detalle las competencias específicas de cada uno de estos órganos.

5.2.1. Dirección General de Personal y Formación del Profesorado

Conforme al artículo 16.2 del Decreto 84/2024, le corresponden las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de personal docente no universitario en centros públicos y de formación del profesorado, no atribuidas específicamente a otro órgano, y en concreto las que se especifican en dicho apartado.

De acuerdo con el apartado tercero del referido artículo, le corresponde en materia de incompatibilidades del personal docente del ámbito educativo no universitario las competencias que se recogen en el mismo.

Por último, finaliza este artículo aclarando que en materia de personal docente, los actos dictados por la persona titular de la Dirección General de Personal pondrán fin a la vía administrativa.

Según la disposición transitoria tercera del Decreto 84/2024, en tanto se aprueba una nueva relación de puestos de trabajo que adapte la estructura orgánica del Departamento a la nueva distribución de competencias:

“(…) 2. Se adscribe a la Dirección General de Personal y Formación del Profesorado la unidad administrativa 394840 “Servicio de Perfeccionamiento del Profesorado”, anteriormente adscrito a la extinta Dirección General de Ordenación, Innovación y Calidad.”

5.2.2. Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación

Conforme al artículo 17.2 del referido Decreto 84/2024 a la Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación, le corresponden las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de ordenación de las enseñanzas, inclusión e innovación no atribuidas específicamente a otro órgano, y en concreto las que se relacionan en el mencionado apartado segundo.

Según la disposición transitoria tercera del Decreto 84/2024, en tanto se aprueba una nueva relación de puestos de trabajo que adapte la estructura orgánica del Departamento a la nueva distribución de competencias:

“1. Se adscribe a la Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación la unidad administrativa 3383210 “Servicio de Educación de Personas Adultas”, anteriormente adscrito a la extinta Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos.”

5.2.3. Dirección General de Administración de Centros, Escolarización y Servicios Complementarios

De conformidad con el artículo 18.2 del Decreto 84/2024, le corresponden le corresponden las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de administración de centros, escolarización y servicios complementarios no atribuidas específicamente a otro órgano, y en concreto las que se refieren en el mencionado apartado.

5.2.4. Dirección General de de Infraestructuras y Equipamientos.

De acuerdo con el artículo 19.2 del mencionado Decreto 84/2024, le corresponden las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de infraestructuras educativas y equipamientos no atribuidas específicamente a otro órgano, y en concreto las enumeradas en el referido apartado.

5.2.5. Direcciones Territoriales de Educación. Direcciones insulares de Educación.

Conforme al artículo 2.B.1 del Decreto 84/2024:

“(…) B) Órganos territoriales:

1. La Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes se organiza territorialmente en Direcciones Territoriales de Educación, dependientes orgánicamente de la Viceconsejería de Educación, con la configuración y dependencia funcional que se establece en el presente Decreto y demás disposiciones que lo desarrollan. Asimismo, existen cinco Direcciones Insulares de Educación bajo la dependencia orgánica de dicho centro directivo.”

5.2.5.1. Direcciones Territoriales de Educación

Las Direcciones Territoriales de Educación están reguladas en los artículos 24, 25, 26 y 27 del referido Decreto 84/2024.

En el artículo 24 se recoge que las Las Direcciones Territoriales dependen orgánicamente de la Viceconsejería de Educación y funcionalmente de esta, de la Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales, de las Direcciones Generales y de la Secretaría General Técnica del Departamento en el ámbito de sus respectivas competencias. Cambia, por tanto, su dependencia en la nueva regulación pasando a depender orgánicamente de la Viceconsejería de Educación y no de la Secretaría General Técnica.

En el artículo 25 se establecen dos Direcciones Territoriales de Educación, que, sin perjuicio de las concretas competencias que asuma cada dirección insular en su respectivo ámbito, extenderán sus competencias al siguiente ámbito territorial:

- a) Dirección Territorial de Las Palmas, comprendiendo su ámbito de actuación las islas de Gran Canaria, Lanzarote, La Graciosa y Fuerteventura.
- b) Dirección Territorial de Santa Cruz de Tenerife, comprendiendo su ámbito de actuación las islas de Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro.

El artículo 26.1 recoge que las Direcciones Territoriales de Educación, además de las funciones que el artículo 23 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias, asigna con carácter general a las personas titulares de las Direcciones Territoriales, ejercerán las que se les atribuyen por este Reglamento Orgánico y cuantas les sean delegadas y encomendadas por los órganos superiores del Departamento.

Atendiendo a las distintas materias, corresponde a las Direcciones Territoriales de Educación las funciones que se relacionan en el apartado segundo del artículo 26 distinguiendo entre las relativas en materia de centros y alumnado, y en materia administrativa. En este sentido pierde respecto a la legislación anterior las competencias en materia de personal y servicios complementarios, y también en materia de programas y servicios educativos.

En el artículo 27 se regula la Oficina de defensa del alumnado, en el ámbito competencial de cada Dirección Territorial de Educación, cuya persona titular será designada por un período de cuatro cursos académicos, pudiéndose prorrogar su nombramiento por otro de igual duración.

Según la disposición adicional cuarta. primera del Decreto 84/2024: “1. Las Direcciones Territoriales de Educación continuarán ejerciendo las competencias que como órganos territoriales les atribuye el Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, aprobado por Decreto 7/2021, de 18 de febrero, hasta la aprobación de la modificación de la relación de puestos de trabajo del Departamento que adecúe su estructura orgánica y funcional a la distribución de competencias resultante de este Decreto.”

5.2.5.2. Direcciones Insulares de Educación

Se prevé la existencia en cada una de las islas no capitalinas, a excepción de La Graciosa, de la Dirección Insular de Educación, con la consideración de unidades administrativas dependientes orgánicamente de la Viceconsejería de Educación, y funcionalmente de esta, y de la Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales, de las Direcciones Generales y de la Secretaría General Técnica del Departamento en el ámbito de sus respectivas competencias.

Competencias y régimen jurídico en materia de educación. Comentario de Legislación

La Dirección Insular de Lanzarote ejercerá sus funciones en el ámbito territorial de las islas de Lanzarote y La Graciosa.

Su régimen jurídico, funcionamiento y competencias se regulan mediante Orden Departamental. En concreto actualmente por la Orden de 19 de enero de 2007, por la que se determina el régimen jurídico, funcionamiento y atribuciones de las Direcciones Insulares de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes.

Además en el artículo 29 del Decreto 84/2024 se establecen determinadas funciones, en su ámbito territorial respectivo.

5.2.6. Inspección de Educación

Conforme al artículo 2.3 del Decreto 84/2024: “Depende asimismo de la Viceconsejería de Educación, la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Canarias, unidad administrativa que ejercerá la inspección educativa para la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.”

La actual configuración de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes hace recaer esa dependencia en la Viceconsejería de Educación. Su regulación se produce mediante el Decreto 52/2009, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Educación de la Comunidad Autónoma de Canarias y la Orden de 22 de mayo de 2011, por la que se desarrolla la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad Autónoma de Canarias. Pendiente de actualización de la mencionada normativa conforme a la nueva regulación contenida en la LOMLOE y a la publicación y entrada en vigor del Real Decreto por el que se regula la Inspección Educativa.

5.3. Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales

De reciente creación por el Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, no existe regulación previa de sus competencias.

Le corresponde como competencias generales, según lo previsto en el artículo 9.1 del Decreto 84/2024, las competencias previstas en los artículos 11 y 20.1 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias.

Además asume de forma específica las competencias previstas en el artículo 9.2 de dicho Decreto 84/2024 en materia de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de formación profesional y cualificaciones profesionales no atribuidas expresamente a otro órgano, y específicamente las relacionadas en dicho apartado.

Órganos dependientes de la Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales

Conforme establece el artículo 2.4 del Decreto 84/2024 antes mencionado: “Dependen de la Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales, la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial y la Dirección General de Cualificaciones Profesionales.”

A estas Direcciones Generales les corresponde como competencias generales, las competencias previstas en el artículo 19 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias. Analizaremos con más detalle las competencias específicas de cada uno de estos órganos.

5.3.1. Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial

De conformidad con la disposición adicional primera del Decreto 123/2023: “Se suprime la Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos, cuyas competencias se atribuyen a la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial.”

Este órgano asume las competencias previstas en el artículo 20.2 del Decreto 84/2024 en materia de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de formación profesional y enseñanzas de régimen especial no atribuidas específicamente a otro órgano, y en concreto las referidas en dicho apartado.

5.3.2. Dirección General de Cualificaciones Profesionales

Conforme al artículo 21.2 del Decreto 84/2024 se atribuyen a la Dirección General de Cualificaciones Profesionales las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de cualificaciones profesionales no atribuidas específicamente a otro órgano, así como las funciones establecidas en el Decreto 43/2003, de 7 de abril, por el que se crea y regula el Instituto Canario de las Cualificaciones Profesionales, y en concreto las mencionadas en dicho apartado.

5.4. Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes.

A la persona titular de la Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes le corresponde como competencias generales, según el artículo 10.1 del Decreto 84/2024, las competencias previstas en los artículos 11 y 20.1 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias.

Además asumirá las competencias específicas previstas en el artículo 10.2 del referido Decreto 84/2024, en materia de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de actividad física y deportes no atribuidas expresamente a otro órgano, y específicamente las referidas en dicho apartado.

Órganos dependientes de la Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes

Conforme establece el artículo 2.5 del referido Decreto 84/2024: “Dependen de la Viceconsejería de la Actividad Física y Deportes la Dirección General de la Actividad Física y el Deporte y la Dirección General de Deportes Autóctonos.”

A estas Direcciones Generales les corresponde como competencias generales, las previstas en el artículo 19 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias. Analizaremos con más detalle las competencias específicas de cada uno de estos órganos.

5.4.1. Dirección General de la Actividad Física y el Deporte

De acuerdo a lo establecido en el apartado segundo del artículo 22 del Decreto 84/2024 asume el seguimiento de los programas y actividades encomendadas a entes instrumentales adscritos a la Consejería en el área competencial de la actividad física y el deporte, salvo en lo referido a deportes autóctonos.

5.4.2. Dirección General de Deportes Autóctonos.

Conforme a lo recogido en los apartados segundo y tercero del artículo 23 del Decreto 84/2024, le corresponde le corresponde ejercer el seguimiento de los programas y actividades encomendadas a entes instrumentales adscritos a la Consejería en el área competencial de deportes autóctonos.

Asimismo, le corresponden las competencias de dirección, coordinación, estudio y resolución en materia de deportes autóctonos, que no estén expresamente atribuidas a otro órgano, y específicamente las relacionadas en el apartado tercero.

5.5. Secretaría General Técnica

Conforme al artículo 2.6 del Decreto 84/2024: “La Secretaría General Técnica depende directamente del Consejero o Consejera de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.”

Se regula entre los artículos 11 a 15 del Decreto 84/2024.

En el artículo 11 se establecen las competencias de carácter general, y se recoge que como órgano horizontal de coordinación administrativa general del Departamento que depende directamente de la persona titular de este, le corres-

ponden a la Secretaría General Técnica las funciones previstas en el artículo 15 del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias. Además se enumeran otras competencias de carácter general.

En el artículo 12 se relacionan las competencias en materia de personal; en el artículo 13 las competencias en materia de régimen interior, patrimonio, gestión documental y archivos; en el artículo 14 las competencias en materia de digitalización de servicios, modernización y tecnologías de la información y comunicación; y en el artículo 16 las competencias en materia transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

5.6. Otros Órganos de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes

5.6.1. Órganos colegiados

Respecto a los órganos colegiados, el artículo 3 del Decreto 84/2024 establece:

“Se integran en la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes los siguientes órganos colegiados:

1. En materia de educación y formación profesional:
 - a) El Consejo Escolar de Canarias.
 - b) El Consejo Canario de Formación Profesional.
 - c) La Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas.
 - d) La Comisión Canaria de Formación del Profesorado no universitario.
2. En materia de actividad física y deportes:
 - a) El Consejo Canario del Deporte.
 - b) El Comité Canario de Disciplina Deportiva.
 - c) La Junta Canaria de Garantías Electorales del Deporte.
 - d) La Comisión Antidopaje de Canarias.
 - e) El Tribunal Arbitral del Deporte Canario.”

Los referidos órganos colegiados se regulan a partir del artículo 30 del mencionado Decreto 84/2024. En el apartado primero del referido artículo se recoge que los órganos colegiados a que se refiere el presente Reglamento Orgánico se rigen por sus propias normas de organización y funcionamiento, sin perjuicio de lo previsto en este Capítulo y, en su caso, por las normas reguladoras del régimen jurídico del sector público. Sólo se desarrollan en este documento los órganos relacionados con Educación.

Órganos colegiados con competencia en materia de educación

Según el artículo 31 el Consejo Escolar de Canarias es el órgano de asesoramiento y participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza no universitaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la composición y funciones que le atribuye su normativa específica. Se regula por la normativa referida en el apartado 3.2 de este documento.

Conforme al artículo 32 el Consejo Canario de Formación Profesional se adscribe a la Consejería competente en materia de educación, y tiene la composición, atribuciones y régimen de funcionamiento que se establecen en su normativa específica. Su regulación se contiene en el Decreto 143/2008, 1 julio, por el que se establece el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Canario de Formación Profesional.

De acuerdo con el artículo 33 la Comisión Canaria para la Educación y Formación Permanente de Personas Adultas depende de la Dirección General de Ordenación de las Enseñanzas, Inclusión e Innovación y tiene la composición, atribuciones y régimen de funcionamiento que se establecen en su normativa específica. Su creación se contempla en la Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias.

La Comisión Canaria de Formación del Profesorado no universitario, según se regula en el artículo 34, es un órgano de asesoramiento y coordinación para la planificación de la formación del colectivo docente no universitario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, y tiene la composición, atribuciones y régimen de funcionamiento que se establecen en su normativa específica. Su dirección y presidencia la asume la Dirección General de Personal y Formación del Profesorado. Su regulación se contempla en la Orden, de 20 mayo de 1997, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se crea y regula la Comisión Canaria de Formación del Profesorado no Universitario y se deroga la Orden de 28 de abril de 1995.

5.6.2. Órganos adscritos

En el artículo 4 del Decreto 84/2024 se establece la adscripción de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa a la actual Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes: “La Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa está adscrita a la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.”

Según el artículo 29 del Decreto 84/2024: “La Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito orgánicamente a la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes que se regirá por lo dispuesto en su normativa específica.”

Su regulación se produce por el Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE).

6. CONCLUSIONES

Conforme se explica en el presente comentario de legislación sobre las competencias y régimen jurídico en materia del derecho a la Educación, se profundiza en la nueva organización y reparto de funciones en la Consejería competente en materia de Educación tras el cambio político y que se cristaliza en el nuevo Decreto 84/2024, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.

En el mismo se dejan atrás las competencias en Universidades y Cultura, que pasan a otra Consejería. Destaca sobre manera la creación de la Viceconsejería de Formación Profesional y Cualificaciones Profesionales, lo que supone un reconocimiento expreso de la importancia que se le concede a esta etapa educativa, que además se vincula con las Cualificaciones Profesionales creando una Dirección General con atribuciones al respecto para potenciar su carácter de generación de empleo.

Igualmente son novedades el traspaso de las competencias en materia de Formación del Profesorado de la Dirección General de Ordenación a la de Personal, el de las materias de Adultos de Formación Profesional a Ordenación, la escisión de Infraestructuras de la Dirección General de Centros creando una nueva Dirección General y la asunción de las Direcciones Territoriales por la Viceconsejería de Educación, dejando de depender aquellas de la Secretaría General Técnica. Aunque todos estos cambios están pendientes de la modificación de la relación de puestos de trabajo de la anterior Consejería.

7. REFERENCIAS NORMATIVAS

- Constitución Española. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2018/222/001.html>
- Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-17264>
- Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2014/152/002.html>
- Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/1987/049/001.html>
- Ley 2/2001, de 12 de junio, de modificación de la Ley 4/1987, de 7 de abril, de los Consejos Escolares. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2001/075/001.html>

Competencias y régimen jurídico en materia de educación. Comentario de Legislación

- Ley 13/2003, de 4 de abril, de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas de Canarias. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2003/079/001.html>
- Ley 12/2019, de 25 de abril, por la que se regula la atención temprana en Canarias. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2019/090/003.html>
- Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/1990/096/001.html>
- Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/1991/122/001.html>
- Decreto 250/2017, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE). <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2018/004/001.html>
- Decreto 143/2008, de 1 de julio, por el que se establece el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Canario de Formación Profesional. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2008/136/002.html>
- Decreto 7/2021, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2021/041/001.html>
- Decreto 41/2023, de 14 de julio, del Presidente, por el que se determinan las competencias de la Presidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2023/138/001.html>
- Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2023/140/002.html>
- Decreto 84/2024, de 10 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2024/117/002.html>
- Orden de 20 de mayo de 1997, por la que se crea y regula la Comisión Canaria de Formación del Profesorado no Universitario y se deroga la Orden de 28 de abril de 1995. <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/1997/080/002.html>
- Libro azul Canarias. Leyes y Reglamentos de la Comunidad Autónoma de Canarias. <https://www3.gobiernodecanarias.org/libroazul/index.jsp>

8. LISTADO DE ABREVIATURAS

(Tco. /_)	Sentencia del Tribunal Constitucional. art./arts: artículo/artículos.
CE	Constitución Española. cfr: confróntese.
LODE	Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.
LOGSE	Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

- LOPEG Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes.
- LOCE Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. LOE: Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- LOMCE Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.
- LOMLOE Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

*Protection of the territory in the ORs:
The case of the Canary Islands Land Law*

Ángel Llanos Castro

*Administrador general de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Doctor y profesor de Ciencia Política y de la Administración
en la Universidad de La Laguna*

Julio Rijo Muñoz

*Abogado.
Investigador predoctoral y profesor de Derecho
en la Universidad de Laguna*

RESUMEN: La protección del territorio en espacios fragmentados evita agotar el suelo disponible. Pero los conflictos medioambientales han sido permanentes en las Islas Canarias. Este trabajo aporta la visión desde la Ciencia Política y de la Administración, en equilibrio con la perspectiva jurídica, sobre las debilidades y fortalezas que tuvo la vigente Ley del Suelo de Canarias en su tramitación, fundamentos teóricos y estructura, acumulando una decena de modificaciones. Las conclusiones indican un consenso insuficiente para ordenar 21 leyes sobre el suelo y los espacios naturales protegidos, simplificar los planes de ordenación y flexibilizar las actuaciones en suelo agrícola, a costa de suavizar los controles de legalidad y de convertir a los Plenos de los Ayuntamientos en juez y parte en sus planes de ordenación. Se expandió la capacidad discrecional insular y autonómica sobre los municipios, sin regularse el suelo rústico ni la actividad turística, ni promover la democracia participativa.

Palabras clave: Ultraperiferia; política territorial; suelo; urbanismo; insularidad

ABSTRACT: The protection of the territory in fragmented areas avoids exhausting the available land. But environmental conflicts have been permanent in the Canary Islands. This paper provides the vision from Political Science and Administration, in balance with the legal perspective, on the weaknesses and strengths that the current Canary Islands Land Law had in its processing, theoretical foundations and structure, accumulating a dozen modifications. The conclusions indicate insufficient consensus when organizing 21 laws on land and protected natural spaces, simplifying the planning

plans and making actions on agricultural land more flexible, at the cost of softening the legality controls and turning the Plenary Sessions of the Town Councils into judge and party in their planning plans. The discretionary capacity of the islands and the autonomous communities over the municipalities was expanded, without regulating rustic land or tourist activity, or promoting participatory democracy.

Keywords: Ultraperiphery; territorial policy; land; town planning; insularity

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES. 3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS. 4. ESTRUCTURA LEGISLATIVA. 5. PRECEDENTES CIENTÍFICOS Y CONTEXTO JURÍDICO. 6. ANÁLISIS. 7. LA EXCEPCIONALIDAD VULCANOLÓGICA Y HABITACIONAL. 8. CONCLUSIONES. 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. 10. ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen las aportaciones científicas de los siguientes autores, recogidas en los testimonios orales aportados mediante entrevistas personales con cuestionario semiestructurado:

- Francisco José Villar Rojas, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.
- Juan Manuel Palerm Salazar, catedrático de Proyectos Arquitectónicos de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Santiago Pérez García, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna.

1. INTRODUCCIÓN

La protección del territorio debe ser una prioridad en el establecimiento de la agenda política por parte de los poderes públicos; pero en un espacio limitado y fragmentado como los archipiélagos, debe ser una exigencia para evitar agotar el suelo disponible, sin perjuicio del cumplimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, los conflictos en torno al suelo y al medio ambiente han sido permanentes durante el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias, una de las nueve Regiones Ultraperiféricas (RUPs) de la Unión Europea (UE). Así, el artista lanzaroteño César Manrique Cabrera (premiado por el Consejo de Ministros del Gobierno de España con la medalla de oro de Bellas Artes en 1980), afirmó en 1988 al recibir el Premio Teide de Oro otorgado por la Cadena Ser en Tenerife, que:

“No podré entender nunca que las autoridades no hayan tenido la suficiente visión de futuro para darse cuenta de que había que parar y programar una industria inteligente del turismo, que no diera pie a esa especie de especulación caótica que se extiende por todas las islas” (Mateu y Doménech, 2012: 100).

En este trabajo se recoge el análisis realizado —con un equilibrio armónico desde las áreas de conocimiento del Derecho y de la Ciencia Política y de la Administración— de las debilidades y fortalezas de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSC), contextualizando su proceso de aprobación y estructura, así como profundizando en las carencias y virtudes que ofreció el nuevo texto. Para ello, además de comparar determinados estudios disponibles, se valorarán los resultados de las entrevistas semiestructuradas realizadas en los primeros años de vigencia del texto a actores directamente relacionados con la LSC, tanto en relación a su redacción y ejecución, como en cuanto a su visión crítica.

La elección de este estudio de caso se fundamenta en que, pese a lo limitado de su territorio y la lejanía del continente europeo, las Islas Canarias cuentan con el 42% de su territorio bajo algún tipo de protección, lo que la convierte en la comunidad autónoma española con mayor porcentaje de suelo protegido con 347.298 hectáreas (Europarc-España, 2019: 28), y con 2,2 millones de habitantes y 13,8 millones de turistas recibidos el año siguiente de la aprobación de la LSC (*vid* <https://www.ine.es>). Pero pese a tener casi la mitad de su territorio protegido, el magistrado de la jurisdicción penal Francisco Javier García García-Sotoca subrayó que “Canarias se ha situado como la tercera región de España donde más casos de corrupción urbanística tiene lugar” (elDiario.es, 2010). No en vano, la preocupación sobre la conducta desviada en este ámbito creció durante las décadas anteriores a la aprobación de la LSC, especialmente porque en Canarias “un solo caso de corrupción del primer cuarto del siglo XXI, multiplica, al menos, por seis el perjuicio económico causado a las arcas públicas por la totalidad de los casos de corrupción del último cuarto del siglo XX” (Llanos y Herrero, 2020: 13).

Así, el difícil equilibrio entre la protección del medio natural y el impulso del crecimiento económico y el desarrollo social es analizado en este trabajo bajo el paraguas de la política sobre el suelo, estudiando polítológica y jurídicamente su última —y más amplia— política pública acordada en el Archipiélago. Por lo tanto, los objetivos de este estudio consisten en concretar los fundamentos teóricos y la estructura legislativa de la política territorial aplicada en Canarias, así como analizar las debilidades y fortalezas de su citada LSC.

2. ANTECEDENTES

El 21 de julio de 2017, el Parlamento de Canarias aprobó la LSC al objeto de:

- a) Regular el régimen jurídico de los recursos naturales.
- b) Coordinar las políticas públicas sobre el territorio y la protección del medioambiente.
- c) Intervenir en las actividades públicas y privadas que actúan sobre el territorio y la protección del medioambiente.

d) Y proteger la legalidad urbanística.

Una Ley desarrollada normativamente en el año 2019 —como se explicará más adelante— y que estableció, entre los criterios de intervención del hombre sobre el territorio insular, la reducción del consumo de los recursos naturales y su sustitución por renovables, y la preservación de la calidad ambiental. Pero también optó porque en las Islas se apliquen los cuatro principios fundamentales sobradamente conocidos:

1. El principio precautorio y de incertidumbre, que establece que las decisiones que afecten a la conservación del medioambiente deberán posponerse cuando no se conozcan sus consecuencias.
2. El principio preventivo, que indica que las decisiones para prevenir la disminución de la sostenibilidad tendrán prioridad sobre la restauración posterior de los impactos.
3. El principio de mínimo impacto, que busca que las actividades desfavorables para el medioambiente que no puedan evitarse, se ubiquen donde menos impacto produzcan.
4. Y el principio de equidad intra e intergeneracional, a fin de utilizar los elementos del medioambiente de forma sostenible,

Previo a la aprobación de la LSC, tal y como indica el punto XVII de su Preámbulo, el Gobierno de Canarias estableció un “diálogo activo con las organizaciones de la sociedad civil y con las instituciones públicas, haciendo efectiva la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración desde su inicio”. De hecho, el portavoz del grupo parlamentario que sustentaba a aquel gobierno (Coalición Canaria), José Miguel Ruano, durante el debate final en la Cámara autonómica, indicó que “hemos hecho un esfuerzo por que esta sea la ley de todos” (Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias número 79, de 21 de junio de 2017).

Pero el Proyecto de Ley, tras recibir de los diferentes grupos políticos cerca de quinientas enmiendas durante su tramitación, no fue apoyado por el 45% de los parlamentarios canarios (se aprobó por apenas 33 de los entonces 60 diputados¹), y su contenido —como se detallará más adelante— fue puesto en tela de juicio por el Consejo Consultivo de Canarias y por la propia Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias. Además, el Tribunal Constitucional admitió a trámite, el 14 de noviembre de 2017, el recurso de inconstitucionalidad promovido contra dicha Ley por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados (Tribunal Constitucional, 2017). Por el contrario, las principales organizaciones empresariales del archipiélago insistieron pública-

¹ La LSC obtuvo el respaldo de los grupos políticos de Coalición Canaria, Partido Popular y Agrupación Socialista Gomera, y contó con el voto en contra del PSOE, Podemos y Nueva Canarias.

mente que se agilizara la aprobación de la Ley, incluso negando la autoridad de la Asamblea Legislativa autonómica para introducir modificaciones sobre el Anteproyecto de Ley. Concretamente, la Asociación de Empresarios, Constructores y Productores de la provincia de Las Palmas (AECPP), tildó de “pasefello parlamentario” los trámites en la Cámara autonómica, así como consideró que el hecho de que los diputados autonómicos introdujeran modificaciones al Proyecto de Ley, demostraba “intereses partidistas”, “política con minúsculas” y “cortoplacismo endémico” (Canarias7, 2017).

Curiosamente, esta Ley fue aplicada durante la Legislatura 2019-2023 por los partidos políticos que la rechazaron, pues el Gobierno autonómico en la X Legislatura canaria estuvo formado por PSOE, Podemos, Nueva Canarias y la Agrupación Socialista Gomera, autodenominándose “pacto de las flores” (El Mundo, 2019).

3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La LSC, como toda política pública, recurrió a los objetivos virtuosos de la equidad (en su artículo 3.4.d), eficacia (Capítulo VIII) y eficiencia (apartado VI del Preámbulo, y artículos 10.3, 58.1.c, 81.1, 141.1.f, 150.1, 153.2, 160.1.b, 269.1, Disposición Adicional 7ª-4.d y Disposición Final 3ª). En este sentido, y teniendo en cuenta que analizar una política pública supone estudiar “la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1992: 7-18), esta Ley definió las reglas territoriales en su sentido de “prescripciones específicas y detalladas de cómo se tienen que comportar los actores sociales” y también recogió los principios en su acepción de “prescripciones inespecíficas que orientan la conducta de los actores” (Parrado, 2015: 87). Además, el texto apostó por una “regulación sensible” con su pirámide de cumplimiento de menos a más, y el control como “forma lógica detrás del diseño del sistema normativo, y de las estrategias para hacer cumplir las normas” (ibídem: 107-115).

En cuanto a la selección del modelo teórico desde el que se va a analizar la LSC, Subirats et al. (2012: 19-30) identifican tres corrientes generales y no mutuamente excluyentes para dicho análisis:

1. El análisis de las políticas públicas y las teorías del Estado.
2. La explicación del funcionamiento de la acción pública.
3. Y la evaluación de los resultados y efectos de las políticas.

Para esta última corriente, dada la trayectoria de la Ley y sus diversas modificaciones, no hay elementos de juicio suficientes que permitan un análisis científico de la afección al territorio y al conjunto de la sociedad, pues son variables que requieren habitualmente una perspectiva de décadas. Y en cuanto a la primera corriente, relacionar la LSC con la Teoría del Estado es un planteamiento que excede ampliamente los objetivos de un artículo. Por lo que teniendo en cuenta los tres ámbitos de la sostenibilidad (económico, ambiental y social) y los

cuatro elementos que deben actuar a la vez en las políticas públicas (diagnóstico, pronóstico, escenario previsto y gestión), este análisis se centra en la segunda corriente, esto es, el funcionamiento de los poderes públicos participantes, estando reflejada la opinión del poder ejecutivo en el Anteproyecto de Ley elaborado por el Gobierno de Canarias, la del poder legislativo en la tramitación del Proyecto de Ley sometido al Pleno del Parlamento de Canarias y la del poder judicial en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Adicionalmente, para este trabajo se han valorado determinados estudios previos existentes sobre la LSC, completados cualitativamente con aportaciones extraídas del análisis de entrevistas semiestructuradas grabadas en los primeros meses de vida del texto a tres actores de este proceso, seleccionados tanto por su participación como por el necesario equilibrio analítico a la hora de recoger las posiciones diferenciadas:

- Francisco José Villar Rojas (Universidad de La Laguna), coordinador del equipo redactor del proyecto de LSC.
- Santiago Pérez García (Universidad de La Laguna), uno de los principales opositores a la LSC y autor intelectual del recurso ante el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo contra la Ley.
- Y Juan Manuel Palerm Salazar (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria).

4. ESTRUCTURA LEGISLATIVA

Situar el punto de equilibrio entre protección medioambiental y desarrollo económico en el lugar adecuado, es un ejercicio legislativo complejo. Más aún cuando el calado de la maraña legislativa desarrollada en Canarias desde 1985 hasta la aprobación de la LSC (sin contar la normativa generada por los siete Cabildos Insulares) tiene, entre otros aspectos, el siguiente contenido cronológicamente ordenado:

- Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza (BOC número 94, de 5 de agosto de 1985).
- Ley 1/1987, de 13 de mayo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (BOC número 35, de 23 de marzo de 1987).
- Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC número 48, de 17 de abril de 1987).
- Ley 12/1987, de 19 de junio, de declaración de Espacios Naturales de Canarias (BOC número 85, de 1 de julio de 1987), reemplazada por Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias (BOC número 157, de 24 de diciembre de 1994).

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

- Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial (BOC número 63, de 21 de mayo de 1990).
- Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico (BOC número 92, de 23 de julio de 1990).
- Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (BOC número 48, de 24 de abril de 1995).
- Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (BOE número 61, de 14 de mayo de 1999)
- Decreto-Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (BOC número 60, de 15 de mayo de 2000).
- Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias (BOC número 7, de 15 de enero de 2001).
- Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo en Canarias (BOC número 92, de 26 de julio de 2001).
- Ley 6/2002, de 12 de junio, de Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las Islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOC número 89, de 1 de julio de 2002).
- Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (BOC número 73, de 15 de abril de 2003).
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE número 128, de 29 de mayo de 2007), cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (BOE número 154, de 26 de junio de 2008).
- Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo (BOC número 89, de 12 de mayo de 2009).
- Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (BOE número 270, de 9 de noviembre de 2011).
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias (BOC número 203, de 31 de mayo de 2013).
- Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (BOC número 2, de 5 de enero de 2015).
- Ley 3/2015, de 9 de febrero, sobre tramitación preferente de Inversiones Estratégicas para Canarias (BOC número 31, de 16 de febrero de 2015).

2015), cuyo artículo 1 estableció como objeto “agilizar la tramitación en las Administraciones Públicas canarias de los expedientes relacionados con iniciativas y proyectos de inversión que sean declarados de interés estratégico”.

- Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias (BOC número 87, de 8 de mayo de 2015).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE número 261, de 31 de octubre de 2015).
- Y la analizada en este trabajo Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, desarrollada inicialmente por los siguientes instrumentos reglamentarios publicados en el BOC número 5, de 9 de enero de 2019:
 - Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias.
 - Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias.
 - Y Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias.

La extensa LSC se aprobó con 10 Títulos más uno preliminar, que engloban nada menos que 408 artículos, así como con un Preámbulo con la exposición de motivos, 21 Disposiciones Adicionales, 24 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria, 11 Disposiciones Finales y 1 Anexo sobre la Evaluación ambiental de proyectos. A título comparativo con la legislación nacional, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el régimen del Suelo y ordenación urbana (BOE número 135, de 14 de mayo de 1956) —dada en el Palacio de El Pardo— constaba de 228 artículos; la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (BOE número 128, de 29 de mayo de 2007), se redujo a 36 artículos; y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE número 261, de 31 de octubre de 2015), apenas alcanzó los 68 artículos.

La organización de la LSC fue estructurada por Santana (2017) en torno a los siguientes 10 ejes:

1. Los objetivos, principios y límites, se indican en la exposición de motivos, en especial los principios de prudencia, ponderación y desarrollo sostenible.

2. Las disposiciones organizativas se recogen, entre otros apartados, en el Capítulo III del Título Preliminar, regulándose la Oficina de Consulta jurídica sobre ordenación del territorio y urbanismo, el Observatorio del Paisaje y el Registro de Planeamiento de Canarias; desapareciendo la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC); e incorporándose el Colaborador con el medio físico y el Protector del medio territorial de Canarias.
3. El régimen jurídico del suelo se establece en el Título-I, vinculado con el Título-VI que hace referencia a las actuaciones sobre el medio urbano.
4. Los títulos habilitantes se delimitan en el artículo 329, y los específicos para la utilización del suelo rústico en el Capítulo-III del Título-II.
5. Los procedimientos monofásicos de aprobación, a los que se hará referencia más adelante, se consolidan en esta nueva LSC; y el sistema de planeamiento se regula dividiendo los instrumentos de ordenación entre la ordenación ambiental y territorial, y la ordenación urbanística (Fig. 1). A su vez, la LSC reguló los componentes del planeamiento insular, las directrices de ordenación y los proyectos de interés insular y autonómico (a los que también se hará referencia más adelante), así como las ordenanzas provisionales insulares y autonómicas, y los programas de actuación sobre el medio urbano, sustituyéndose el concepto de revisión por el de modificación sustancial.
6. La ordenación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000 se efectúa con ajustes de escaso tamaño.
7. El Título VI establece las actuaciones de ejecución del planeamiento sobre el medio urbano, y la Ley también regula los sistemas de ejecución y la inactividad administrativa en la expropiación.
8. La intervención administrativa en garantía y protección de la legalidad se actualiza con las Leyes 39/2015 y 40/2015 (Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente).
9. Las disposiciones adicionales, finales y transitorias recogieron (además de la entrada en vigor y el régimen transitorio) un amplio paquete de preceptos en todo tipo de áreas, aprovechando incluso el legislador para adaptar otros textos legales tras sentencias judiciales firmes.
10. Finalmente, conviene subrayar la específica referencia realizada en la Disposición Derogatoria única 1.c) no sólo a las Directrices de Ordenación General de la Ley 19/2003, sino incluso a su memoria, un ejercicio multidisciplinar de aportación teórica y análisis del citado texto legislativo que la nueva LSC hizo desaparecer por completo del ordenamiento jurídico canario.

De hecho, el coordinador del equipo redactor de la LSC, Francisco Villar Rojas, definió la Ley de Directrices de 2003 como un “ejercicio de despotismo ilustrado” (Riveiro, 2016).

**Fig. 1. Sistema de planeamiento de la LSC:
instrumentos de ordenación**

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL	Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio	Directrices de ordenación, general y sectoriales
		Planes insulares
	Instrumentos de ordenación ambiental	Planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, naturales y rurales
		Planes directores de reservas naturales integrales y especiales
		Planes especiales de los paisajes protegidos
		Normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico
	Instrumentos de ordenación territorial	Planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000 no incluidos en la red canaria de espacios protegidos
Planes territoriales parciales y especiales		
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA	Normas técnicas del planeamiento urbanístico	
	Planes generales de ordenación	
	Instrumentos urbanísticos de desarrollo	Planes parciales
		Planes especiales
	Instrumentos urbanísticos de ordenación sectorial	Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad
Programa de actuación sobre el medio urbano		
INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA	Estudios de detalle	
	Catálogos	
	Ordenanzas municipales de edificación y urbanización	
	Ordenanzas provisionales insulares y municipales (en supuestos establecidos por Ley)	

Fuente: Santana (2017).

5. PRECEDENTES CIENTÍFICOS Y CONTEXTO JURÍDICO

Dado que la Disposición Final 10^a de la LSC establecía su entrada en vigor el 1 de septiembre de 2017, cabría esperar una ingente bibliografía científica sobre la materia debido al tiempo transcurrido hasta la redacción de este trabajo. Aunque se ha constituido una red de grupos de opinión más o menos fundamentados, de los trabajos analizados se han seleccionado textos académicos exclusivamente de los primeros momentos de vigencia de la LSC, a fin de evitar algunas de las falacias lógicas más comunes, como la tautología que “atribuye causalidad al mismo fenómeno cuyas causas se intentan explicar” (Sodaro, 2004: 26) y la falsa inferencia por “inferir injustificadamente conclusiones a partir de datos estadísticos u otros hechos” (*ibídem*, 47). Los textos seleccionados son:

- El primero, del jefe del Área de Coordinación de Planeamiento de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias (Santana, 2017).
- Y el segundo, del catedrático de Escuela Universitaria y profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, Luis Fajardo Spínola (2017)².

Además, el número 158 de la Revista Práctica Urbanística de 2019 se dedicó monográficamente a la LSC, abordando “las razones, el procedimiento seguido para su elaboración y los principios rectores que explican y sustentan la LSC” (Villar, 2019: 1), y explicando tanto la “regulación innovadora en materia de intervención en garantía de la legalidad urbanística” que ha introducido la LSC (Orozco, 2019: 1), como las modificaciones que afectan a “la gestión y ejecución del planeamiento en la legislación canaria” (González, 2019: 1). En líneas generales, en dicha publicación se elogia efusivamente a la LSC porque se considera que es:

“una ley pegada a la realidad; que no parte de ninguna postura apriorística; que pretende resolver problemas, en lugar de crearlos; que establece con claridad las reglas de juego; que introduce flexibilidad sin relegar la importancia del plan; que respeta y refuerza las garantías formales (participación ciudadana, evaluación ambiental, intervención de las Administraciones afectadas, publicidad...); que adapta el viejo mecanismo de tutela administrativa al nuevo escenario de las relaciones interadministrativas, basado en la cooperación y colaboración” (Hernández, 2019: 16).

Para resumir el contexto jurídico en el que se aprobó la LSC, se han seleccionado del voluminoso expediente administrativo sometido a consideración del Parlamento de Canarias, los dos siguientes textos preceptivos:

² El estudio y consulta de esta obra se ha realizado con el ejemplar disponible depositado en la Biblioteca del Parlamento de Canarias (donado por su secretario general tras la rueda de prensa de presentación del libro que tuvo lugar en la propia Cámara el 15 de diciembre de 2017).

1. El informe de 69 páginas emitido el 21 de junio de 2016 por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias sobre el Anteproyecto de Ley³.
2. Y el Dictamen de 85 páginas de 2 de agosto de 2016 del Consejo Consultivo de Canarias sobre el Proyecto de Ley.

En primer lugar, las consideraciones más importantes del Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, fueron las siguientes:

- a) En la parte XI de la Exposición de Motivos, el Anteproyecto consideraba irreversible la expropiación de suelo tras emitirse la solicitud de determinación de justiprecio; pero realmente no lo es, porque es posible desistir —por razones de interés público— de expropiaciones comenzadas.
- b) El Anteproyecto establecía un nuevo derecho y deber, el *derecho de compensación por conservación*, que iba en contra del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, citado anteriormente.
- c) En cuanto al Capítulo III del Título Preliminar, referido a las Disposiciones Organizativas y ante uno de los cambios más importantes que ejecutaba la Ley, como es la capacidad otorgada a los Ayuntamientos para la aprobación definitiva de sus Planes Generales de Ordenación (PGO), que era un procedimiento reservado anteriormente a la COTMAC, los letrados consideraron que no se puede residenciar en los municipios ya que en ellos confluyen intereses supralocales de distintas Administraciones⁴. En el mejor de los casos, y si para el Gobierno era esencial un procedimiento monofásico para la tramitación de los PGO, los Servicios Jurídicos consideraron más congruente con la legislación básica su atribución a los Cabildos.
- d) El artículo 35 de la LSC (artículo 36 en el Anteproyecto) establece la delimitación de los asentamientos en suelo rústico dando carta de naturaleza al disperso edificatorio, lo que tiene un gran coste ambiental y económico, y es incongruente con el preámbulo de la Ley que aboga por la contención en el consumo de suelo rústico (además de incumplir el Texto Refundido de la Ley del Suelo y el Tratado de la Unión Europea).
- e) En el Capítulo III del Título I, referido al régimen jurídico del suelo urbanizable, se recoge la posibilidad de prever suelo urbanizable aislado para usos no residenciales en función del subjetivo criterio de la *demand social*.

³ El informe está firmado digitalmente con el número S C.I. PSS 18/2016-B.

⁴ Como desarrollo argumental de las tesis que defienden que los municipios asuman íntegramente el procedimiento de planeamiento, puede consultarse *La aprobación definitiva de los planes generales por los Ayuntamientos: un cambio de paradigma* (Villar, 2016: 828-838).

- f) Los Servicios Jurídicos también advirtieron al Gobierno autonómico (del que dependen) de una posible *desviación de poder* al incluirse en el Capítulo I del Título II, referido al régimen general de utilización del suelo rústico, el uso del suelo rústico basado exclusivamente en un criterio económico. Por ejemplo, se permite la actividad industrial en suelo rústico con productos que no salen de la finca del agricultor; y los tipos de usos y construcciones permitidas no se acotan con claridad, sino que se definen genéricamente como de interés público o social, que contribuyan al desarrollo rural, que deban necesariamente situarse en suelo rústico o que su implantación no esté expresamente prohibida.
- g) El Capítulo I del Título III, dedicado a las disposiciones generales de la ordenación del suelo, permite infraestructuras y dotaciones en suelo de protección ambiental, así como que los órganos ambiental y sustantivo de la Administración que tramita el plan dependen de la misma entidad.
- h) En el controvertido tema de la situación de fuera de ordenación (recogido en el Título IX que se dedica a la protección de la legalidad ambiental, territorial y urbanística), los letrados consideraron *inconstitucional* que dicho régimen se limitara a edificaciones ilegales en origen, no contemplando a las situaciones producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística.
- i) Y el último aspecto destacado de este amplio informe es la advertencia que hicieron los juristas sobre el nivel de indeterminación del Anteproyecto; es decir, de las *capacidades discrecionales de actuación por parte de la Comunidad Autónoma*. Dicha indeterminación llega a afectar incluso al régimen sancionador recogido en el Título X. Por ejemplo, entre las circunstancias atenuantes de la responsabilidad sancionadora ante incumplimientos de la Ley, estaba un concepto tan poco concreto como la *extrema necesidad personal* o familiar; o que será motivo de aplazamiento del pago de sanciones la situación económica del infractor que justifique la imposibilidad de obtener garantías, sin especificarse los límites de unas y otras.

Por su parte, el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias concluyó indicando que el Proyecto de LSC se adecuaba a Derecho, pero realizando una serie de observaciones de legalidad, seguridad jurídica y técnica normativa, cuyos aspectos más destacados se resumen a continuación:

- a) El expediente carece de una evaluación detallada para determinar si el impacto sobre los ingresos de las Administraciones Públicas insulares y municipales es positivo o negativo.
- b) Los proyectos de interés insular o autonómico, tanto promovidos por la iniciativa pública como por la privada, podrán *ejecutarse en cualquier clase de suelo independientemente de su clasificación* y calificación urbanística en el PGO del Ayuntamiento en cuestión.

- c) La reiteración de disposiciones legales y normativa básica del Estado en el Proyecto de LSC puede ser causa de inconstitucionalidad, cuando no de complicación normativa, confusión e inseguridad jurídica.
- d) Implantación del sistema horizontal o monofásico de instancia única: la aprobación inicial y definitiva de los PGO corresponderá al Pleno de los Ayuntamientos; la de los Planes Insulares al Pleno de los Cabildos; y la de los proyectos de interés insular o autonómico, al Pleno de los Cabildos y al Gobierno de Canarias, respectivamente. Según el Consejo Consultivo, el proyecto pretendía que el informe preceptivo y vinculante que debe emitir la Comunidad Autónoma antes de la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación por parte de Ayuntamientos y Cabildos, se limite al ámbito fijado en la solicitud remitida por la Administración que formula el plan; pero dicho órgano indicó que la jurisprudencia establece que el Gobierno de Canarias deberá informar tanto en relación a las materias y competencias solicitadas, como sobre aquéllas que se planteen sobre las cuestiones sectoriales y competenciales derivadas de la planificación.
- e) La redacción del proyecto de ley no permite saber en todos los casos qué instrumentos de ordenación prevalecen sobre los demás, por lo que se puede romper el principio de jerarquía entre los planes. Dado que entre las ideas básicas de la ordenación del territorio se encuentran el criterio de ningún acto sin plan y que todos los planes forman parte del sistema de planeamiento, esta situación podría ser especialmente sensible, en opinión del Consejo.
- f) Finalmente, el Consejo Consultivo también observó lagunas en la tipificación de las infracciones.

Por otro lado, Santiago Pérez García, en su escrito enviado a la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (2017: 2), indicó que la LSC supone:

“una flagrante involución del ordenamiento territorial del Archipiélago, un alejamiento de principios y garantías vigentes en la gestión del territorio canario y de sus recursos naturales, así como la vulneración de normas europeas y españolas de carácter básico en las que debe enmarcarse la legislación medioambiental de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.23 Constitución Española), y una regresión de derechos de los ciudadanos reconocidos por la UE, la Constitución Española y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados europeos, como el derecho a la igualdad ante la Ley —frente a la arbitrariedad de los poderes públicos—, a la propiedad y al medio ambiente.”

En cualquier caso, el proyecto de Ley fue aprobado por el Parlamento en 2017 y la nueva Ley recurrida ante el Tribunal Constitucional (Recurso de inconstitucionalidad 5049-2017). Dicho recurso desestimado por el alto Tribunal en su Sentencia 86/2019, de 20 de junio de 2019 (BOE número 177, de 25 de julio de 2019), salvo en tres aspectos concretos que no alteraron en absoluto el grueso

del contenido de la Ley. De forma sucinta, los elementos más destacados que fueron declarados inconstitucionales y nulos son los siguientes:

- a) Los apartados 5 y 6.b) del artículo 60, referidos al uso pesquero de suelos rústicos colindantes con los puertos pesqueros y al traslado y nueva construcción de edificios en situación de fuera de ordenación en suelo rústico.
- b) El inciso “con independencia de su clasificación y calificación urbanística” del artículo 123.4, referido al objeto de los proyectos de interés insular o autonómico.
- c) Y el inciso “a tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante”, del artículo 174.2, relativo a la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la Red Natura 2000.

6. ANÁLISIS

El análisis realizado de la LSC, junto a —siguiendo a Landman (2011)— la valoración en perspectiva comparada de ciertas referencias académicas disponibles, permiten concluir que las principales virtudes de este texto legal, sin perjuicio de otros avances puntuales, son tres:

1. La ordenación de la ingente legislación acumulada en torno al suelo y los espacios naturales protegidos en Canarias.
2. La simplificación de los planes de ordenación.
3. Y la flexibilización de las actuaciones en suelo agrícola.

Comenzando por este último punto, el articulado de la LSC potencia el aprovechamiento de los suelos de protección económica (que son básicamente agrarios) de forma coherente con el objetivo que se fija de promover el sector primario, acabando en parte con lo que determinados autores denominan el *mito de la campiña sonriente*⁵. Así, la Ley valoriza las actividades en el suelo dedicado al sector primario gracias a que se atiende su carácter profesional y no a una mera consideración de su perfil artesano o de protección de las tradiciones, ayudando al sector a obtener nuevas rentas que complementen sus ingresos y consolidándole como herramienta de su pervivencia. A ello contribuye la flexibilización procedimental sobre los corsés que sometían a estas actuaciones.

⁵ Se utiliza irónicamente el concepto del *mito de la campiña sonriente* para resaltar la incoherencia de quienes, residiendo en viviendas unifamiliares situadas en grandes parcelas, pretenden seguir disfrutando del paisaje agradable de extensas dimensiones de terreno rústico, mientras la mayoría de la población se hacina en enormes bloques de edificios y se bloquea el desarrollo económico de la zona en cuestión.

En cuanto a la ordenación de la legislación y la simplificación de los planes de ordenación, la LSC establece un sistema de planeamiento que:

“integra los instrumentos que ordenan los recursos naturales, el territorio y el urbanismo; pero, además, el sistema de planeamiento tiene una vocación inclusiva sobre cuantas determinaciones de otros planes o programas tengan proyección e influencia sobre el territorio, como aquellas con tal carácter de los planes sectoriales (...). La Ley quiere además homogeneizar el formato y régimen general de todos los planes protectores del territorio y de los recursos naturales, independientemente de su contenido e inicial carácter” (Fajardo, 2017: 34).

En este sentido, la LSC “ha fijado una serie de reglas para evitar duplicidad” de evaluaciones ambientales (ibídem, p. 412), así como se simplifica la intervención de la Comunidad Autónoma mediante “un informe único” en los procedimientos de aprobación de determinados instrumentos de ordenación que sean competencia de Cabildos o Ayuntamientos; informe único que, además, tendrá “carácter vinculante” (ibídem: 423-425). Incluso uno de los autores más críticos contra la LSC, Santiago Pérez García⁶, valoró en el año 2018 que la Ley establezca que “las directrices de ordenación general no tengan que ser aprobadas o modificadas por normas con rango de ley, ya que al fin y al cabo son instrumentos de ordenación”.

Por su parte, Francisco José Villar Rojas⁷ consideró en 2019 que “era necesario renovar la maraña legislativa sobre el suelo (con cuatro leyes aplicables sobre el suelo, un Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio objeto de dieciséis modificaciones desde su aprobación en 2000, la previsión de nueve directrices sectoriales en las Directrices Generales, anunciadas pero nunca aprobadas, un desarrollo reglamentario incompleto que se complicaba con el mandato recurrente de adaptación a los planes a todo cambio que se iba produciendo)”. Por otra parte, en cuanto a las medidas dirigidas a la contención del consumo de suelo, explicó que “dada la existencia de cincuenta millones de metros cuadrados de suelo calificado como urbanizable, es preciso agotar ese suelo antes de clasificar más suelo urbanizable”. En cuanto a la ausencia de profundización en materia turística en la LSC (sector económico esencial para Canarias, como es conocido), Francisco Villar Rojas —coordinador del equipo redactor del proyecto de Ley— subrayó que “en el encargo inicial nos dicen que la normativa territorial sobre el turismo queda fuera de la Ley, salvo un asunto puntual sobre las viviendas vacacionales en zonas turísticas”. Por lo tanto, los

⁶ Testimonio oral grabado mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en el domicilio particular del entrevistado en San Cristóbal de La Laguna el 27 de enero de 2018.

⁷ Testimonio oral grabado mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en la Universidad de La Laguna el 12 de septiembre de 2019.

autores de este trabajo interpretan que la no regulación de la actividad turística en la LSC fue una decisión política (del Parlamento, del Gobierno, o de ambos poderes).

Paralelamente, el análisis explicado en el año 2019 por Juan Manuel Palerm Salazar⁸, puede resumirse en el hecho de que “la Ley ha venido a agilizar los trámites administrativos sobre el suelo urbano y urbanizable”, defendiendo entonces este autor el citado texto legal porque aporta claridad y simplificación legislativa.

Pero mientras el perfil del apartado de las virtudes se puede concretar nítidamente, el de los defectos requiere una explicación más amplia ya que, según Santiago Pérez García, esta Ley formó parte del escenario que durante los años anteriores a 2017 se venía produciendo en Canarias, caracterizado en su opinión por una “ofensiva desreguladora, que también es una regulación”, en el que en las diferentes leyes “la exposición de motivos proclama unas cosas, pero la regulación concreta persigue otras”. Los principales aspectos negativos de la LSC identificados por este autor apenas seis meses después de su aprobación, pueden resumirse en los cuatro apartados siguientes.

En primer lugar, la Administración Pública (entendida unitariamente) se puede plantear con esta Ley decidir en cada momento la herramienta y el ámbito territorial más adecuado para aprobar determinaciones contrarias al planeamiento, optando o bien por el Ayuntamiento en su PGO, o bien por el Cabildo Insular o el Gobierno de Canarias en las figura de los proyectos de interés singular, omitiendo así garantías medioambientales, periodos de exposición pública y procesos de participación ciudadana, e incrementándose la discrecionalidad y el intervencionismo de las Administraciones Públicas. Esta situación puede coartar la capacidad de participación de la ciudadanía cuando se recurren a estos instrumentos teóricamente excepcionales, que si bien es cierto que están presentes en todas las leyes de ordenación del territorio, no es menos cierto que la LSC transformó “la excepcionalidad en habitualidad”, según subrayó Pérez.

Pero además, la indeterminación exacta del concepto de singularidad abrió la puerta a que el Gobierno autonómico y los Cabildos Insulares puedan derogar —mediante una decisión discrecional— todos los instrumentos de ordenación territorial insular y los de ordenación urbanística, según se trate; incluso, si el proyecto de interés insular o autonómico contiene la regulación precisa, directamente podría autorizar las infraestructuras o las transformaciones del territorio que éste autorice. Para este autor, la LSC acota estos proyectos a los de iniciativa pública, concepto meramente formal porque la Administración puede aprobar como tal un proyecto que previamente le ha propuesto detalladamente cualquier promotor privado. Es decir, “la autonomía de las entidades locales, que se pre-

⁸ Testimonio oral grabado mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en el despacho del entrevistado en Santa Cruz de Tenerife el 19 de agosto de 2019.

tende llevar al límite [con la capacidad de aprobar definitivamente los planes que inician], en realidad la derogan cuando quieren”, como explicó Santiago Pérez García. Por ejemplo, si la vía exterior para conectar las dos autopistas de Tenerife (TF1 y TF5) desaparece del Plan Insular de Ordenación (aprobado por el Cabildo Insular), y el PGO del municipio de San Cristóbal La Laguna (aprobado por su Ayuntamiento) mantiene el trazado de la vía exterior como suelo rústico para agricultura de medianías, el Gobierno de Canarias puede implantar dicha vía exterior con plena fuerza vinculante si la considera un proyecto de interés singular autonómico (artículos 123, 126 y 128 de la LSC). Un ejemplo paradigmático de alteración del gobierno multinivel, en opinión de los autores de este trabajo.

En segundo lugar, la implantación del procedimiento monofásico residencia el control de legalidad de los planes en los Cabildos y Ayuntamientos, cuyos Plenos son los órganos competentes tanto para su aprobación inicial como para la definitiva; como también son los Plenos quienes designan al órgano ambiental que actúa en el procedimiento; y son los Plenos quienes resuelven las discrepancias que surjan. Por lo tanto, Pérez valoró en 2018 que podía quedar en tela de juicio la independencia del órgano ambiental al coincidir su titularidad con la del órgano sustantivo. Como también puede discutirse la idoneidad de que el Pleno resuelva los recursos contra sus propias decisiones. Así, dicho autor consideró que nunca los Plenos de los Ayuntamientos han tenido tanto poder en la política urbanística municipal como con la LSC

Respetando el principio constitucional de la presunción de inocencia, esta Ley obvia la investigación del Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna —publicada siete años antes de la aprobación de la LSC— que detectó que “las comunidades del litoral, incluidos los dos archipiélagos, se configuran como las áreas donde los casos de corrupción [política urbanística] son, además de tratarse de los de mayor envergadura, más numerosos” (Martín et al., 2010: 923). No obstante, Francisco Villar Rojas ya explicaba en 2019 que, desde la aprobación de la LSC, los órganos ambientales de las Administraciones locales (como, por ejemplo, los de los Ayuntamientos de Las Palmas de Gran Canaria y Adeje, y el del Cabildo de Tenerife), estaban “teniendo una composición eminentemente técnica”, lo que desmontaría las dudas sobre su politización al ser elegidos sus miembros por sus respectivos plenos. El tiempo transcurrido desde entonces ha confirmado esta valoración, según ha indicado el citado autor a los autores de este trabajo.

Ciertamente, cualquier particular ha podido recurrir los textos definitivos de los planeamientos municipales ante la jurisdicción contencioso-administrativa; pero, como subrayó Santiago Pérez García, asumiendo el pago de las costas judiciales si no se le da la razón, situación que la COTMAC asumía anteriormente como garante de la legalidad. Además, dicho autor recordó que el planeamiento podría ejecutarse mientras se tramita el posible recurso de un particular si no adoptaran judicialmente —a instancias del recurrente— medidas cautelares,

porque previsiblemente el Ayuntamiento acudiría hasta las últimas instancias jurisdiccionales frente a la impugnación por parte de un particular. No hay que olvidar que si la Administración Pública es la que pierde el contencioso, las costas del juicio correrán a cargo del presupuesto público municipal y no del responsable político que decidió recurrir a los Tribunales.

Sin embargo, Juan Manuel Palerm Salazar consideró en 2019 que “el órgano ambiental independiente de carácter municipal no es útil ni conveniente”. Es más, este autor subrayó que “el mayor periodo decisorio de la COTMAC fue durante la moratoria [Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias], cuyo resultado fue el contrario a los objetivos de la ley, con la mayor calificación de suelo [periodo 1998-2006]”.

El tercer bloque de aspectos negativos de la LSC identificados por Santiago Pérez García en 2018, versaba sobre que la Ley se esmeró en dejar claro que los informes de las diferentes Administraciones Públicas en la práctica totalidad de los procedimientos regulados en el texto, no se admitirán bajo ningún concepto si se entregan un día después del plazo establecido. Así se recoge, entre otros, en el Apartado IX de la exposición motivos, y en los artículos 92.6, 93.2, 103.2, 128.d, 143.6 y 144.2. El cumplimiento de los plazos como garantía de eficacia de las actuaciones es imprescindible, desde la perspectiva jurídica, y es razonable, desde la perspectiva politológica; pero dicho autor valoró que no aceptar un informe en el que, por ejemplo, se constaten graves ilegalidades en un plan determinado porque se registre unas horas después del límite de plazo, puede fundamentar su declaración de nulidad en el ámbito judicial (sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales).

Por último, la visión de 2018 de este autor recogía que con la LSC se consolidan y extienden las actuaciones que no están sujetas a licencias urbanísticas para las que basta la comunicación previa del interesado, ampliándose el catálogo de obras incluidas en este procedimiento que consiste en remitir determinada documentación al Ayuntamiento, entendiéndose concedida la autorización por silencio administrativo positivo si la Corporación no responde en quince días. Dado el funcionamiento de diversos Ayuntamientos canarios, muy pocos están en disposición de cumplir estos plazos con el escaso personal disponible para ello. Sin embargo, en 2019, Juan Manuel Palerm Salazar valoró que este riesgo no es tan importante en la realidad, dado el posterior control de legalidad a realizar sobre las actuaciones realizadas. Además, Francisco Villar Rojas también explicó en 2019 que “la LSC sólo permite la comunicación previa en actuaciones sobre edificaciones existentes; todo lo que implique nueva construcción y, por lo tanto, nueva ocupación del espacio, requiere licencia”.

Juan Manuel Palerm Salazar también apuntó elementos críticos en su valoración de 2019 de la LSC, que la consideraba “muy buena para lo que se pudo hacer”, pero que la versión inicial de 2017 “no es la mejor ley porque es muy insuficiente”. Dicha insuficiencia podría resumirse en los siguientes apartados:

1. No se profundizó en la situación del suelo rústico —que fue el gran debate de este autor con el redactor de la LSC—, y consideraba que el problema del suelo en Canarias en dichos años, de cara al futuro, era el suelo rústico.
2. Consideró que es necesario realizar una nueva Ley integral en el sentido de diferenciar Ambiente, Territorio y Paisaje; pero, a su vez, estableciendo sinergias de correspondencias y de relación. Consecuentemente, cada uno de estos términos requiere una profundización, preguntándose dónde los ciudadanos y el resto de seres vivos compatibilizan y organizan sus hábitats.
3. También creía que había un grave problema de desconexión de conceptos, pues, especialmente, no existe una correspondencia de la planificación de usos del suelo con el establecimiento de criterios catastrales de los mismos. Dicho argumento lo ejemplificaba con la situación las huertas que se estaban urbanizando en varios municipios (como el de San Cristóbal de La Laguna), apuntando Palerm la incoherencia entre la razón de ser del catastro rústico y las propias determinaciones de la ley con la presión de clasificación de suelo urbano. No es solo un problema de urbanización, ni de ordenación, sino de redefinir de nuevo el catastro en función de una planificación integral de los usos del suelo contemplando todos los factores, subrayó.
4. Finalmente, Juan Manuel Palerm Salazar consideró que el turismo debería haber sido un elemento fundamental en la LSC, al tratarse del elemento más importante de la economía canaria. Pero no se abordó en dicha Ley.

Adicionalmente, este autor realizó durante su análisis dos aportaciones constructivas a desarrollar por los poderes públicos:

- a) La primera es que solo debe haber un PGO insular en cada isla (Tenerife, por ejemplo, tiene 31, uno por cada municipio), eliminándose todos los planes generales de ordenación municipales, ya que “las montañas no saben lo que es un municipio y los bordes municipales ya no son realidades, sino conflictos ante una nueva realidad”. Ello supone, en su opinión, una mayor atención a las comarcas geográficamente definidas desde múltiples factores, así como a las aportaciones de los ciudadanos en base a una participación activa.

Precisamente por ello, Juan Manuel Palerm Salazar consideró imprescindible la incorporación del Paisaje según el Convenio Europeo en todas las políticas del suelo, evitando la visión del territorio como planicie, divorciado de los objetos y personas (volumen) que se asientan sobre él.

Como ejemplo ilustrativo de estos conflictos, los autores de este trabajo aportan la decisión del Ayuntamiento tinerfeño de Güímar, que pintó en 2015 (Fig. 2) una línea azul a lo largo del Polígono Industrial de Güímar

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

(en vías públicas, aceras, paseos...), delimitándolo del municipio colindante de Arafo, a fin de especificar el espacio donde finaliza la prestación de sus servicios públicos relacionados con la limpieza, recogida de residuos, iluminación y seguridad (Antena 3 Televisión, 2015).

Fig. 2. Línea de división entre el municipio de Güímar y el de Arafo (Tenerife)



Fuente: El País.

- b) Y la segunda aportación constructiva que, en 2019, Juan Manuel Palerm Salazar consideraba necesario realizar en los años siguientes, fue que las prioridades en materia de política del suelo en Canarias sean el turismo y el suelo rústico. En ambos casos, este autor consideraba que se necesitan nuevos y novedosos instrumentos para su regulación y desarrollo, capaz de generar alternativas económicas de futuro que repercutan en todo el territorio y en la forma de construirlo, de cultivarlo y de habitarlo

Por último, es preciso hacer dos referencias. Por un lado a las alegaciones que la Plataforma Canarias por un Territorio Sostenible presentó al proyecto de la LSC. Una de las más importantes se refería a la carta explícita de naturaleza que

se hacía en el Apartado VI de la Exposición de Motivos sobre una desconocida *Teoría del Balance Flexible de la sostenibilidad*. Santiago Pérez García explicó que esta teoría (retirada del texto definitivo por el legislador) consistía básicamente en jugar con el territorio “como instrumento de política económica, de forma que en la fase baja del ciclo económico se liberaliza el suelo para poner territorio en el mercado y hacer política anticíclica; y cuando la economía esté creciendo se protege más”. Una especie de keynesianismo territorial, pero en lugar de con políticas monetarias o de gasto público que puedan revertirse, utilizando el territorio que es un recurso no renovable ya que el suelo, una vez usado para este fin (y más en un archipiélago) no se puede volver a poner en el mercado.

Y por otro lado, si bien cabría esperar que la maraña legislativa autonómica en materia de protección del territorio tocaba a su fin con un texto legal de la dimensión y extensión de la LSC, y que comenzara un periodo de simplificación normativa en la materia, las modificaciones aprobadas en apenas siete años desde la aprobación de la LSC han demostrado lo contrario. Así, las principales correcciones realizadas en la misma se han incluido en los siguientes textos jurídicos:

- El Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias, citado en el apartado 4 de este trabajo, y que vino precedido del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, cuya referencia consta en el mismo apartado.
- El Decreto-ley 2/2019, de 25 de febrero (BOC número 39, de 26 de febrero de 2019), de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, convalidado por Acuerdo del Pleno del Parlamento de Canarias de 19 de marzo de 2019 (BOC número 77, de 23 de abril de 2019).
- La Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (BOC número 265, de 27 de diciembre de 2021).
- La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC número 257, de 31 de diciembre de 2022).
- La Ley 3/2023, de 6 de marzo (BOC número 52, de 15 de marzo de 2023), 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.

Protección del territorio en las RUPs: El caso de la Ley del Suelo de Canarias

- El Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOC número 37, de 20 de febrero de 2024), sobre el que se profundizará en el siguiente apartado de este trabajo.
- Y el Decreto-ley 5/2024, de 24 de junio, del presidente, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC número 123, de 25 de junio de 2024), convalidado por Acuerdo del Pleno del Parlamento de Canarias de 25 de julio de 2024 (BOC número 155, de 7 de agosto 2024).

7. LA EXCEPCIONALIDAD VULCANOLÓGICA Y HABITACIONAL

Como ejemplo de la excepcionalidad de la imposición autonómica de decisiones en materia de política del suelo sobre otros instrumentos citada en el apartado 6 de este trabajo, se han seleccionado dos decisiones del poder ejecutivo canario —avaladas posteriormente por el poder legislativo— sobre dos políticas públicas de alcance destacado en el momento de redactar este artículo:

1. La respuesta a las familias que perdieron sus viviendas por la erupción del volcán en la zona de Montana Rajada, llamado Volcán de Cumbre Vieja (también denominado Tajogaite o Cabezavaca), iniciada el 19 de septiembre de 2021.
2. Y las medidas para paliar el acceso a una vivienda digna en Canarias, en general.

Entre las diversas medidas adoptadas por el Gobierno de Canarias con motivo de la erupción volcánica en la isla de La Palma en 2021, se encuentran tres Decretos Leyes⁹:

- a) El 1/2022, de 20 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de edificaciones destinadas a uso residencial afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (BOC número 16, de 24 de enero de 2022).
- b) El 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (BOC número 247, de 19 de diciembre de 2023).
- c) Y, especialmente, el 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación

⁹ No es objeto de este trabajo analizar el uso alternativo del Decreto-ley por los gobiernos autonómicos o nacional en detrimento de la construcción legislativa íntegramente por las asambleas autonómicas o las Cortes Generales; como tampoco lo es la concreción de la duración de las situaciones de urgencia que amparan el recurso a dicha figura.

económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja (BOC número 52, de 12 de marzo de 2024).

La justificación del Decreto-ley 2/2024 en materia de vivienda (que no fue propuesto por la persona titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, sino por la de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en cuya estructura se encuentra anidada la Viceconsejería de recuperación económica y social de La Palma), se basaba en que durante los casi tres meses que duró la erupción, el Volcán Tajogaite arrasó 1.345 viviendas a lo largo de más de 1.200 hectáreas de terreno, lo que hacía necesario complementar las medidas legislativas anteriores con un texto específico en materia de vivienda protegida en los municipios palmeros de El Paso, Los Llanos de Aridane y Tazacorte. Además de acreditarse la urgencia del procedimiento, las actuaciones se declararon de interés general, quedando exentas de cualquier acto de control preventivo municipal o insular; así como los terrenos concretos donde se localizará la construcción de las viviendas protegidas tendrán la clasificación de suelo urbano consolidado o equivalente, cuando la parcela se localice en asentamiento rural. Es más, si las actuaciones que llevará a cabo el Gobierno de Canarias para construir las viviendas pretendidas fueran disconformes con la ordenación territorial o urbanística, sin perjuicio de su inmediata ejecución, las Administraciones competentes deberán adaptar sus respectivos instrumentos de ordenación a la decisión autonómica. Y además, la construcción de estas viviendas protegidas, aun cuando requieran de obras de urbanización, quedan excluidas de evaluación de impacto ambiental.

Paralelamente, el Decreto-ley permite al Gobierno canario comenzar a licitar los proyectos constructivos no será necesario que se hubiese formalizado y registrado el correspondiente Convenio de cesión a esté de las parcelas por parte de las entidades locales: basta con el acuerdo plenario en tal sentido. Finalmente, el Decreto-ley facilitó la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras (una herramienta no habitual en este campo en Canarias), reduciendo así más de seis meses los plazos para disponer de las viviendas.

Así mismo, el BOC número 52, de 12 de marzo de 2024, recogió, en el Anexo-2 de este Decreto, no solo la relación de las 15 parcelas a las que modifica su planeamiento o edificabilidad, sino unas detalladas fichas urbanísticas a todo color individualizadas de cada una de ellas, en un encomiable ejercicio de transparencia en la gestión pública ya que, además de permitir identificar claramente los lugares donde se va a actuar mediante planos y reportajes fotográficos (evitando citarlas solo con engorrosas referencias catastrales que dificultan su ubicación por quienes no dominen estos parámetros), también se identifican los siguientes parámetros que muestran, en perspectiva comparada, desde dónde parte la parcela y la situación en la que quedan cada una de ellas:

- Situación: estado actual de las parcelas, grado de urbanización, características físicas, localización, clase de suelo, uso principal, superficie en metros cuadrados, titularidad, datos catastrales y unas detalladas obser-

vaciones con los objetivos que se pretenden conseguir en cada parcela con la modificación acordada para la misma.

- Ordenación vigente: instrumento de ordenación municipal, categoría de suelo, régimen de usos complementario y parámetros urbanísticos (tipología, altura y número en plantas, superficie de la parcela pública, espacio libre mínimo, superficie ocupada máxima, superficie construida máxima, ocupación en porcentaje, edificabilidad, retranqueos en metros, número de viviendas aproximadas, sobrealtura y vuelo máximo).
- Y una minuciosa ordenación propuesta, que incluye:
 - Clase suelo.
 - Categoría de suelo.
 - Superficie máxima para viviendas.
 - Superficie máxima para garajes.
 - Retranqueos mínimos.
 - Tipología.
 - Edificabilidad máxima residencial.
 - Superficie mínima de espacios libres.
 - Superficie de equipamiento comunitario.
 - Número de plantas y altura.
 - Ocupación y superficie máxima en porcentaje sobre y bajo rasante.
 - Y número de aparcamientos.

Por último, es preciso destacar que la Administración regional solo incluyó en esta medida exclusivamente parcelas de titularidad pública, evitando así la especulación privada; así como limitó el uso de las parcelas a la promoción de construcción de viviendas protegidas, evitando así la tentación de destinarlas a otros objetivos una vez modificado su planeamiento.

Y la segunda excepcionalidad a la que se hacía referencia al principio de este apartado es el Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda (BOC número 37, de 20 de febrero de 2024), que estableció acciones extraordinarias para

- a) Incrementar la disponibilidad de suelo para viviendas.
- b) Incrementar la disponibilidad de edificaciones para vivienda.
- c) Gestionar y ejecutar la cesión de suelo, la cobertura urbanística y la declaración de obras públicas de interés general.
- d) La simplificación y agilización de los procedimientos en la materia mediante la declaración de urgencia y el silencio administrativo, la declaración de utilidad pública e interés social, la contratación conjunta de proyecto y obra (como en el caso citado anteriormente de las viviendas

protegidas para los afectados por el Volcán de Cumbre Vieja), y la iniciativa privada sobre suelo público

Es decir, esta segunda excepcionalidad persigue aumentar la oferta de suelo y de edificaciones con destino a vivienda en las Islas, así como adecuar la regulación de las viviendas protegidas para agilizar su construcción, con el fin de contribuir a la efectividad del derecho de todas las personas a una vivienda digna y adecuada. Futuros trabajos podrán valorar la efectividad real de estas políticas públicas.

8. CONCLUSIONES

En primer lugar, la Ley del Suelo de Canarias se aprobó en el Parlamento de Canarias por dos votos más de la mayoría necesaria, y quienes se opusieron a ella formaron gobierno tras las Elecciones Autonómicas de 2019, siendo los responsables de ejecutar durante cuatro años un texto en el que no creían. En la planificación territorial, la falta de consenso político es especialmente delicada, ya que las políticas sobre el suelo son de largo recorrido y, muchas veces, no tienen vuelta atrás.

En segundo lugar, la LSC supuso un importante avance en cuanto a la ordenación de la abundante legislación existente sobre el suelo y los espacios naturales protegidos en Canarias, tras la acumulación de un exceso productivo normativo durante los anteriores 35 años. Además, la Ley simplificó los planes de ordenación y flexibilizó las actuaciones en suelo agrícola, tal y como venía demandando el sector primario. Pero dicho texto legal eliminó la Ley de Directrices de 2003 de la realidad canaria, hasta el punto de que se puntualiza la anulación de su memoria, pese a que su valor jurídico era relativo y, sin embargo, su valor académico sí que era realmente notable.

En tercer lugar, la corrupción política —especialmente en el ámbito urbanístico— es uno de los principales problemas para los españoles desde finales del siglo XX, y para los canarios especialmente desde comienzo del XXI. Pero la LSC no solo no reforzó los controles de legalidad, sino que los suavizó en aras a una hipotética mayor agilidad gestora. Sin discutir su solvencia teórica, la LSC adolece de la perspectiva de la experiencia técnica en la gestión del día a día de la Administración, ya que algunos de sus preceptos fueron de difícil cumplimiento. Sin embargo, los Plenos de las entidades locales se convirtieron en juez y parte en la tramitación de los planes de ordenación, perdiéndose la debida independencia fiscalizadora administrativa a la hora de valorar su adecuación a la legalidad vigente, previa a la actuación de los Tribunales de Justicia.

En cuarto lugar, la LSC presumió de la independencia de los Ayuntamientos para tomar sus propias decisiones como argumento para que aprobaran definitivamente sus Planes Generales de Ordenación. Pero paralelamente se estableció

una capacidad discrecional casi infinita del Gobierno de Canarias y de los Cabildos Insulares, con la figura de los proyectos de interés singular.

Finalmente, la LSC fue un documento necesario, caracterizado por su ambición y solvencia teórica, y que generó destacados avances en el planeamiento canario. Pero resultó un texto insuficiente para las necesidades del archipiélago, pues quedaron (y quedan) elementos importantes por abordar (en especial, los relacionados con el suelo rústico y la actividad turística), no ha promovido la democracia participativa y podría generar nuevas fuentes inspiradoras para la corrupción política.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

9.1. Académicas e institucionales

- Consejo Consultivo de Canarias (2016, 2 de agosto). *Dictamen 2444/2016 solicitado por el Excmo. Sr. presidente del Gobierno de Canarias en relación con el Proyecto de Ley del Suelo de Canarias (EXP. 219/2016 PL)*.
- Europarc-España (2019). *Anuario 2018 del estado de las áreas protegidas en España*. Recuperado de: <https://reueuroparc.org/wp-content/uploads/2022/01/anuario2018.pdf>
- Fajardo Spínola, L. (2017). *Sistema de Planeamiento en Canarias. Segunda Edición, 2017. Ajustada a la Ley 4/2017, de 13 de julio*. Fajardo López Abogados.
- González Sanfiel, A. M. (2019). Novedades en materia de gestión y ejecución del planeamiento en la nueva legislación del suelo de Canarias (1). *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-21. Wolters Kluwer.
- Hernández González, F.L. (2019). Novedades en materia de planificación en la nueva legislación del suelo de Canarias: hacia la flexibilidad y simplificación del planeamiento (1). *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-25. Wolters Kluwer.
- Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial.
- Llanos Castro, A. y Herrero Álvarez, A. (2020). Diseño del mapa territorial y metodológico de la corrupción política: análisis multinivel de Canarias. *Revista Española de la Transparencia*, pp. 189-207. ACREDITRA: Asociación de Profesionales de la Transparencia. Recuperado de: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/92>
- Martín Martín, V.O., Jerez Darias, L.M., Pérez Pérez, M. y García Cruz, I. (2010). Georreferenciando la corrupción urbanística en España. *Tecnologías de la Información Geográfica: la Información Geográfica al Servicio de los Ciudadanos*, pp. 917-929. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. <https://gisas.webs.ull.es/archivos/0064.pdf>
- Mény, Y. y Thoenig, J.C. (1992). *Políticas públicas*. Ariel.
- Orozco Muñoz, M. (2019). Novedades en materia de intervención urbanística en la nueva legislación del suelo de Canarias. *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-24. Wolters Kluwer.
- Parrado Díez, S. (2015). *El análisis de la gestión pública*. Tirant lo Blanch.

- Pérez García, S. (2017, 4 de febrero). *Escrito al Comité de Peticiones del Parlamento Europeo*.
- Riveiro, M. (2016, 19 de julio). *Villar defiende que un ayuntamiento apruebe su Plan como hace con sus cuentas*. Diario de Lanzarote. <https://www.diariodelanzarote.com/noticia/villar-defiende-que-un-ayuntamiento-apruebe-su-plan-como-hace-con-sus-cuentas>
- Santana Rodríguez, J.J. (2017). *Las 10 claves de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. ACADUR. Recuperado de: http://acadur.es/blog/170802_claves_ley_suelo/
- Sodaro, M. (2004). *Política y Ciencia Política*. McGraw-Hill.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Planeta.
- Tribunal Constitucional, número de asunto 5049-201 (2017, 14 de noviembre). *Recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea*. Recuperado de: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2017_092/P%205049-2017.pdf
- Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (2016, 21 de junio). *Informe preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias*.
- Villar Rojas, F. J. (2016). La aprobación definitiva de los planes generales por los Ayuntamientos: un cambio de paradigma. En Gifreu, J., Bassols, M. y Menéndez, A. (directores), *El Derecho de la ciudad y el territorio. Estudio en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, pp. 825-838. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Villar Rojas, F. J. (2019). La nueva legislación del suelo de Canarias: razones, régimen del suelo y aplicación directa (1). *Práctica Urbanística*, 158, pp. 1-25. Wolters Kluwer.

9.2. Periodísticas

- Antena 3 Televisión (2015, 26 de agosto). *Dos localidades en Tenerife quedan separadas por una gran línea azul*. Recuperado de: https://www.antena3.com/noticias/sociedad/dos-localidades-tenerife-quedan-separadas-gran-linea-azul_20150826571c1abf6584a8abb5814017.html
- Canarias7 (2017, 17 de marzo). *Constructores de Las Palmas critican el “descafeinamiento sistemático” del Anteproyecto de Ley del Suelo*. Canarias-7 (17 de marzo de 2017). Recuperado de: https://www.canarias7.es/hemeroteca/constructores_de_las_palmas_critican_el_descafeinamiento_sistematico_del_anteproyecto_de_ley_del_suelo-ADCSN457896
- elDiario.es (2019, 22 de enero). *Canarias, tercera comunidad en corrupción urbanística*. Recuperado de: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/canarias-tercera-comunidad-corrupcion-urbanistica_1_5813116.html
- El Mundo (2019, 22 de junio). *El ‘Pacto de las flores’: PSOE, NUEVA CANARIAS, PODEMOS y Agrupación Socialista Gomera firman un acuerdo de gobierno*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/espana/2019/06/22/5d0e23b4fc6c8391258b4577.html>

10. ACRÓNIMOS

AECP	Asociación de Empresarios, Constructores y Productores de la provincia de Las Palmas
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOE	Boletín Oficial del Estado
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias
LSC	Ley del Suelo de Canarias
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PGO	Planes Generales de Ordenación
RUPs	Regiones Ultraperiféricas
UE	Unión Europea

2.
Procedimiento administrativo,
contratos, convenios
y subvenciones

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento: El liderazgo transformacional y la carrera profesional horizontal

Mercedes Rodríguez Rodríguez
Jefa de Servicio de Recursos Humanos

Silvia Rosselló Hernández
Subdirectora UAP Gestión, Seguimiento y Control de los Fondos Next Generation.

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto el análisis de la retención del talento como fundamental mecanismo de mejora de la productividad en el sector público, garantizado la eficiencia y mejora de la administración, para lo cual resulta imprescindible el liderazgo transformacional y la carrera profesional horizontal.

Palabras clave: retención del talento, productividad, liderazgo transformacional, carrera profesional.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze talent retention as a fundamental mechanism for improving productivity in the public sector, guaranteeing efficiency and improving administration, for which transformational leadership and horizontal professional careers are essential.

SUMARIO: 1. NUESTRO ESCENARIO ES INCIERTO. 2. LAS HERRAMIENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN. 3. EL LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL. 3.1. ¿Qué se entiende por liderazgo transformacional? 3.2. ¿Cómo puede implementarse el liderazgo transformacional en la administración pública? 4. LA CARRERA PROFESIONAL HORIZONTAL. 4.1. ¿Qué debe entenderse por carrera profesional horizontal? 4.2. ¿Cómo puede implementarse la carrera profesional horizontal en la administración pública? 4.2.a. Definir competencias y niveles de desarrollo. 4.2.b. Implementar el Desarrollo por Niveles. 4.2.c. Integrar los Niveles de Desarrollo con los Incentivos. 4.2.d. Establecer Evaluaciones por Competencias. 4.2.e. Capacitación y desarrollo. 4.2.f. Incentivos y Reconocimiento. 4.2.g. Crear una cultura organizacional de desarrollo. 4.2.h. Evaluar el impacto y mejorar el proceso. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS DOCTRINALES Y NORMATIVAS

1. NUESTRO ESCENARIO ES INCIERTO

Nuestro escenario es incierto. Crisis económica, pandemia, exceso de temporalidad, jubilaciones, tasa de reposición... Hemos tenido que afrontar numerosos retos como personas, familia, país y también como organización. Hemos tenido que adaptarnos a situaciones impensables para los que no existían protocolos y con escasos medios. Hemos tenido que hacerlo y no parece que ahora tengamos un escenario con mayor grado de certidumbre.

Muchas de estas circunstancias extraordinarias a las que ha tenido que darse respuesta y que afectan directamente a la gestión de los recursos humanos de nuestra administración, han sido detalladamente descritas en el reciente Decreto ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas.

Los serios límites al crecimiento del factor humano en el sector público que ha supuesto la vigencia de las tasas de reposición; el fenómeno del relevo generacional con su inevitable pérdida de capital humano consolidado; la obsolescencia del sistema de selección, frente al crecimiento exponencial de las necesidades temporales de personal de la administración y el consecuente desborde del sistema, abocando en abuso de temporalidad y en una evidente desconexión de los perfiles reclutados y las funciones a desempeñar; han puesto a prueba a una organización que, además, ha tenido que enfrentarse a los devastadores efectos de la erupción volcánica en la isla de La Palma, a una crisis migratoria sin precedentes y a un envejecimiento poblacional progresivo en un contexto de crisis, de fluctuación...de incertidumbre.

Cuando la incertidumbre es la norma, la planificación no da respuestas; o al menos, no las da por sí misma. Es necesario concretar los valores y el propósito, los acuciados términos visión y misión, para poder adaptarnos y así, ofrecer resultados.

Y cuando se habla de servicio público, cuando están en juego los derechos fundamentales, la calidad y eficiencia de la respuesta no puede verse comprometida por el escenario; hay que ofrecer resultados. ¿Y de qué dependen los resultados? ¿Es posible mejorarlos en el sector público con sus propias limitaciones y en un escenario de cambio?

En este sentido, deben tenerse en consideración dos cuestiones. Por un lado, la administración no dispone de los mismos instrumentos que se encuentran al alcance de las empresas para incidir en los resultados; y por otro, tal y como demuestran los estudios, el papel del líder es esencial para la consecución de los objetivos de la organización de una manera efectiva y eficiente. Veámoslo.

2. LAS HERRAMIENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.

Que la administración no dispone de las mismas herramientas que las empresas privadas a la hora de organizarse, incentivar a su factor humano o sancionar conductas reprobables, no le es desconocido a nadie. Pero, ¿existen herramientas a disposición del sector público para mejorar sus resultados?

Cuando se busca la obtención de resultados, podría afirmarse que existen cuatro factores o palancas que pueden accionarse en aras de su mejora:

- La estructura organizativa.
- La gestión de los recursos humanos. Valor o reconocimiento otorgado al trabajo.
- Los sistemas de gestión.
- La cultura organizacional.

Analicemos la incidencia de estos determinantes factores en la administración pública.

La importancia de la **estructura organizativa** y su relación con los resultados de una empresa ha sido ampliamente reconocida por diversos estudios sobre diseño organizativo, dado que los resultados no dependen exclusivamente de los recursos de los que se dispone, sino del modo en el que estos se organizan para coordinarlos, hacerlos trabajar juntos y obtener sinergias que redunden en los resultados, mejorándolos.

Así las cosas, asumiendo que la estructura organizativa puede contribuir a obtener mejores resultados por cuanto supone un diseño de los recursos que permite optimizarlos, ¿es sencillo incidir en la estructura organizativa en el sector público? En el caso de pretenderse un cambio organizativo para la mejor atención de las necesidades públicas, ¿este es inmediato? ¿Podrá contarse con dicho cambio en el corto plazo? ¿Es rápido el procedimiento para la modificación de las relaciones de puestos de trabajo o, en según qué Departamento, este puede demorarse años y años?

Seguro que podemos encontrar consenso en que la empresa privada tiene mayor libertad que el sector público a la hora de modificar los puestos de trabajo y la estructura organizativa para poder dar más rápida y mejor respuesta en función de los objetivos que pretendan conseguirse.

En la administración, si bien se han diseñado procedimientos simplificados para la tramitación de las modificaciones de la relación de puestos de trabajo para hacer frente a la funcionarización o para la creación de unidades encargadas de la gestión de fondos europeos, estos no son los procedimientos que deben seguirse para la generalidad de las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo en el caso de intentar adaptar el factor humano a las necesidades de servicio público que pretenden atenderse, e incluso estos procedimientos simplificados no alcanzan la inmediatez de respuesta que se encuentra en la empresa privada.

En este punto, cabe plantearse cuál ha sido la motivación del establecimiento de determinados procedimientos simplificados para la modificación o creación de relaciones de puestos de trabajo.

No cabe duda que el exceso de la temporalidad y las obligaciones impuestas por la Ley 20/21, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, así como las establecidas a través del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, supusieron un antes y un después en la gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, debiendo adaptarse, muy rápidamente y con escasos medios, a una nueva realidad normativa, en un escenario convulso en el que debía seguir garantizándose la prestación de los servicios públicos.

La llamada y obligada estabilización busca acabar con los denominados abusos en la temporalidad, dando cobertura a los excesos de temporalidad alcanzados en las Administraciones Públicas por diversos factores. El envejecimiento progresivo y constante de la plantilla frente a una rígida tasa de reposición que no da respuesta a las necesidades que deben cubrirse, la falta de inmediatez de procesos selectivos por las propias limitaciones normativas, que daban respuesta a una realidad distinta a la vigente en dicho momento en el que debe aceptarse que el empleo temporal tiene carácter estructural cuando se trata de responder a necesidades urgentes y acuciantes... no son sino unos pocos de los factores que influyeron en el colapso de las Administraciones Públicas en la gestión de los recursos humanos.

Colapso al que hubo de darse respuesta, entre otras medidas, mediante la instauración de procedimientos menos rígidos para la modificación de relaciones de puestos de trabajo cuando nos encontramos ante vacantes laborales objeto de funcionarización, a la vista de la imposibilidad de proceder a su cobertura hasta que no se llevara a cabo el cambio de vínculo. Y aunque se previeron sistemas simplificados para eliminar burocracia y poder cubrir puestos con mayor agilidad, lo cierto es que estas medidas resultan insuficientes cuando se trata de servicios públicos esenciales y de carácter urgente.

Por su parte, la simplificación en el procedimiento promovida por la aparición del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, destinado a paliar los devastadores efectos de la profunda crisis económica y sociosanitaria surgida a raíz del COVID-19, a través de la búsqueda de la transformación digital, cultural e ideológica en la administración pública, deviene de la premura con la que dichos fondos debía ejecutarse, bajo la pena de perderlos en caso de no llevarlo a cabo en plazo y siguiendo los establecidos trámites.

La búsqueda de perfiles profesionales que garanticen la inmediata y eficiente ejecución de los citados fondos, conlleva crear unas unidades administrativas a través de un procedimiento más ágil que el de creación o modificación de relación de puestos de trabajo; una simplificación en el procedimiento que no solo ha sido fomentada por la finalidad que persigue, sino que ha sido posible,

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

en gran medida, debido al carácter provisional de las unidades administrativas objeto de creación (con fecha de caducidad en 2026), lo que ha disminuido obstáculos a la hora de la necesaria negociación que debe preceder a toda creación o modificación de relación de puestos de trabajo en la administración pública.

De este modo, no parece que mediante el empleo de esta herramienta pueda lograrse un gran y profundo impacto en la obtención de resultados por parte de la administración pública. No, al menos, en el escenario y con la normativa actualmente vigente.

¿Y qué puede decirse con respecto a la **gestión de los recursos humanos**? ¿Puede la administración reconocer el valor de una persona trabajadora concreto frente a los demás con la misma libertad que lo hace la empresa privada? ¿Puede otorgar libremente incentivos o abonar variables? ¿O, muy al contrario, tiene un sistema rígido de compensaciones en el que se hace muy difícil lograr la diferencia retributiva en función del trabajo realizado, la experiencia acumulada o transmitida o la dificultad de la responsabilidad asumida?

¿Y qué ocurre con los **sistemas de gestión**? ¿Podemos hablar de algún problema reciente que haya existido en la administración pública autonómica como resultado de los sistemas de gestión empleados o de la falta de estos por problemas judiciales o burocráticos? Es evidente que el sector público cuenta con muchos sistemas de gestión, bases de datos y aplicativos, y algunos muy eficientes. No obstante, la adquisición de los mismos, el modo de contratación, el mantenimiento, la libertad de adaptarlo en caso de no ajustarse a las necesidades o de quedar desfasado, no es la misma que la existente en la empresa privada donde no es común el solapamiento; la necesidad de grabar varias veces, en distintos aplicativos, la misma información; los obstáculos existentes para el adecuado almacenamiento de la información evitando duplicidades y favoreciendo la gestión uniforme de la documentación y expedientes.

Y es que, si una herramienta deja de ser útil para la finalidad para la que fue adquirida, si la empresa deja de prestar la asistencia técnica comprometida o la esperada, o simplemente, si aparece en el mercado un recurso más ajustado a las necesidades, ya sea por eficacia o por precio, ¿qué haría la empresa privada? ¿Tiene la misma opción el sector público o se ve sometido a rigurosos mecanismos de contratación manteniendo instrumentos desfasados?

A la vista de lo expuesto, parece que los anteriores recursos que influyen directamente en los resultados, de los que la empresa privada puede hacer uso libremente, son sin embargo inaccesibles o muy difícilmente modificables por parte de la administración en el corto-medio plazo.

Es, por tanto, la **cultura organizacional** la herramienta que podrá emplearse por la administración autonómica para mejorar sus resultados.

Así, la cultura organizacional se entiende como lo que caracteriza a la empresa, su forma de ser y actuar hacia dentro y cómo esta personalidad se refleja hacia fuera, de acuerdo con sus creencias y valores.

Desde esta perspectiva, será determinante en la mejora de resultados de la administración, su firme compromiso con la respuesta a necesidades básicas, la vocación de servicio público y defensa de los derechos fundamentales, el compendio de valores que comparten todos los integrantes de la organización.

Pero, ¿puede hablarse de una única cultura organizacional, uniforme y homogénea para toda la administración autonómica? ¿O más al contrario, en cada unidad administrativa puede apreciarse un conjunto distinto de valores, de normas, creencias y expectativas frente a la eliminación de obstáculos para conseguir resultados?

Una cultura organizacional que sea efectiva requiere de liderazgo, o lo que es lo mismo, la eficacia de dicha cultura, la incidencia que la administración puede tener en los resultados, depende en gran medida del líder.

3. EL LIDERAZGO TRANSFORMACIONAL

3.1. ¿Qué se entiende por liderazgo transformacional?

El ambiente de trabajo influye directamente en la obtención de resultados; y este, según diversos autores, entre ellos Schneider, es medible, definiéndose como las percepciones que tienen las personas trabajadoras en cuanto a las características de su ambiente laboral y de qué forma éstas influyen en el desempeño de sus tareas.

El liderazgo es uno de los factores más determinantes e influyentes en la percepción que tienen los trabajadores del clima organizacional y a la vista de la importancia del ambiente de trabajo en la obtención de resultados, se concluye que el líder, o el tipo de liderazgo que se desempeñe, tiene una influencia directa en los resultados. De tal manera que un clima organizacional positivo genera mayor sentimiento de pertenencia a la organización, repercutiendo directamente en los resultados obtenidos; mientras que un ambiente de trabajo negativo disminuye el rendimiento, provocando situaciones de conflicto.

De hecho, M. González, E. Figueroa y R. González, en su estudio “Influencia del liderazgo sobre el clima organizacional en PYMES: caso catering Gourmet de Durango”, demostraron la fuerte relación existente entre el liderazgo y el clima organizacional, siendo especialmente relevante su incidencia en la motivación. Igual conclusión es la alcanzada por S. Las, J. Cisneros, L. Bravo, S. Carrillo y A. Bustamante, a través del instrumento Work Environment Scale; o la obtenida por C. Martín y A. Bush; Raineri o P. Ponce; concluyéndose que la percepción de los trabajadores sobre el ambiente de trabajo está fuertemente influenciada por el estilo de liderazgo.

En esta línea, para Goleman un líder exitoso es aquel que es capaz de obtener resultados sostenibles a largo plazo; expresando que dicha sostenibilidad se asegura reteniendo los talentos necesarios. O lo que es lo mismo, los resultados

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

de la administración están directamente vinculados a lo capaz que sea su líder de retener al talento, de retener el factor humano consolidado, entendiendo por este a quien reúne los conocimientos necesarios para llevar a cabo una tarea. Y esto puede realizarse mediante la conformación de un buen ambiente de trabajo.

En relación con lo anterior, las investigaciones de Goleman demostraron que el comportamiento emocional del líder tiene una influencia directa en torno al clima organizacional de una empresa. En concreto, según su análisis, más del 70% de las percepciones de las personas empleadas acerca del clima organizacional eran resultado inmediato del comportamiento emocional de sus líderes, lo que, consecuentemente, tenía un impacto directo en su desempeño laboral. Asimismo, Goleman identificó que aquellas empresas que contaban con líderes altamente efectivos, entendiendo por estos los que contaban con un grado de inteligencia emocional más desarrollado, habían logrado establecer climas organizacionales sanos, donde la cultura organizacional estaba apropiadamente enfocada al cumplimiento de objetivos y los niveles de motivación y satisfacción laboral eran altos.

El mismo porcentaje del 70% atribuye la consultoría Gallup a la influencia de la calidad del liderazgo en la percepción de los empleados sobre su lugar de trabajo. A lo que se le añade el 50% de aumento en la productividad que la Universidad de Harvard atribuye a la existencia de líderes democráticos y participativos. Mientras que, según investigaciones de la Universidad de Stanford, el 80% de los empleados se sienten más satisfechos en sus puestos de trabajo cuando son liderados por alguien que les brinda apoyo y reconocimiento.

La transparencia, la comunicación abierta y la capacidad de delegar responsabilidades son características comunes en líderes efectivos que generan confianza y respeto en sus equipos.

De tal manera, se constata que el estilo de liderazgo adecuado puede ser determinante en la obtención de resultados, ya que repercute de manera inmediata en el clima organizacional, siendo una de las pocas herramientas de las que dispone la administración en el corto-medio plazo para incidir directamente en la eficacia y la productividad, mejorando la prestación de los servicios públicos.

En concreto, el liderazgo transformacional se destaca como una estrategia altamente efectiva para mejorar el ambiente de trabajo, teniendo un impacto significativo en la obtención de resultados en una empresa, ya que fomenta un entorno de trabajo positivo, motivador y orientado al cambio. A continuación, se detallan algunas formas clave en que este estilo de liderazgo influye en los resultados empresariales:

1. Mayor motivación y compromiso de los empleados.

Los líderes transformacionales inspiran a sus empleados a alcanzar su máximo potencial, lo que aumenta el compromiso y la satisfacción laboral. Esto se traduce en un mayor esfuerzo y dedicación, mejorando la productividad y los resultados organizacionales.

2. Fomento de la innovación y la creatividad.

Alentar a los empleados a pensar de manera creativa y desafiar el status quo es una característica esencial del liderazgo transformacional. Esto promueve la innovación, permitiendo a la empresa adaptarse a los cambios del mercado y encontrar nuevas soluciones a problemas.

3. Desarrollo de talento y liderazgo futuro.

Los líderes transformacionales se centran en el desarrollo de las habilidades de su equipo, lo que no solo mejora el desempeño inmediato, sino que también prepara a la organización para el futuro, al desarrollar líderes emergentes dentro de la empresa.

4. Mejor clima organizacional.

Al promover un sentido de propósito compartido y crear una visión inspiradora, los líderes transformacionales mejoran la cultura organizacional, lo que puede reducir la rotación de personal y fomentar una mayor lealtad hacia la empresa.

5. Alineación de los objetivos personales con los organizacionales.

Este tipo de liderazgo alinea los objetivos individuales de los empleados con los objetivos de la empresa, lo que mejora el rendimiento colectivo. Los empleados están más dispuestos a esforzarse por cumplir las metas de la organización cuando sienten que su crecimiento personal también es una prioridad.

6. Mejora de la efectividad y eficiencia.

Al involucrar a los empleados en la toma de decisiones y empoderarlos, los líderes transformacionales promueven una mayor eficiencia operativa, ya que se reducen los cuellos de botella y se implementan mejoras de manera más ágil y efectiva.

Empresas como Google y Apple son conocidas por aplicar el liderazgo transformacional. Sus líderes fomentan la creatividad, autonomía y la innovación, lo que ha sido clave para mantener la competitividad en el mercado y generar productos revolucionarios en el mercado.

De esta forma, este estilo de liderazgo, el transformacional, no solo mejora la motivación y el compromiso de los empleados, sino que también impulsa la innovación, promueve una cultura de mejora continua y facilita la obtención de resultados empresariales sostenibles y sólidos.

En efecto, según se describe en el estudio realizado por la revista Harvard Business Review, el 84% de los empleados en organizaciones con líderes transformacionales reportan un aumento en su nivel de compromiso laboral, en comparación con el 43%, casi la mitad, constatado en empresas con liderazgo tradicional, un liderazgo basado en el continuo seguimiento, control y estilos más autoritarios.

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

A lo anterior se le añade que este tipo de liderazgo, el transformacional, se asocia a una menor rotación de personal, aumentando el orgullo y sentimiento de pertenencia.

Y en cuanto a resultados se refiere, según la Universidad de Stanford, este tipo de liderazgo aumenta un 20% la productividad, debido a la capacidad de motivar a los trabajadores en un clima abierto y de confianza.

De esta forma, el líder transformacional retiene el talento, influyendo directa y positivamente en la obtención de resultados.

3.2. ¿Cómo puede implementarse el liderazgo transformacional en la administración pública?

Implantar el liderazgo transformacional en la administración pública puede ser un desafío, pero indiscutiblemente es una excelente una oportunidad —y como se ha visto al inicio, quizás de las pocas herramientas a disposición del sector público en el corto o medio plazo— para mejorar la eficiencia, transparencia y motivación de los empleados públicos.

En este sentido, cobran especial importancia los acuñados términos de misión y visión.

En primer lugar, el liderazgo transformacional puede implementarse en la administración pública a través del desarrollo de una **visión inspiradora y compartida**.

Así, los líderes transformacionales deben formular una visión clara del futuro que inspire tanto a las personas empleadas como a los ciudadanos. Esta visión debe centrarse en la mejora del servicio público, la eficiencia de los procesos administrativos y la satisfacción de los ciudadanos. Por ejemplo, podría establecerse como objetivo implementar una visión de administración digital para reducir la burocracia y facilitar el acceso a los servicios públicos.

Asimismo, el fomento de una **cultura de innovación** es una vía para introducir el liderazgo transformacional, acabando con la tan recurrente frase “es que siempre se ha hecho así”. Y es que, a nadie es desconocido que la administración pública puede ser más rígida y resistente al cambio, manteniendo sistemas de gestión o tramitación tradicionales por haber sido los siempre utilizados, sin que esto sea garantía de la obtención de mejores resultados. El liderazgo transformacional debe romper estos moldes promoviendo la creatividad y permitiendo que las personas empleadas públicas busquen nuevas formas de mejorar los servicios.

En este sentido, una fórmula en la que el líder transformacional podría orientar al cambio sería creando espacios donde los empleados públicos puedan proponer mejoras o nuevas políticas sin temor a represalias, como laboratorios de innovación o programas de ideas.

Por otra parte, una herramienta útil a la hora de implantar este tipo de liderazgo en el sector público es **desarrollar el talento y empoderar a los empleados**. Invertir en la formación y el desarrollo de competencias de los empleados es crucial. Los líderes transformacionales capacitan a sus equipos y los empoderan para que tomen decisiones autónomas, lo que mejora su compromiso y desempeño.

Un ejemplo de lo anterior sería ofrecer programas de desarrollo profesional y liderazgo, dándoles a los empleados mayor responsabilidad en la implementación de políticas.

Fomentar el cambio a través del ejemplo, es sin duda un factor decisivo a la hora de implantar el liderazgo transformacional.

En la administración pública, así como en cualquier empresa que pretenda generar confianza y sentimiento de pertenencia, el cambio debe comenzar desde arriba. Los líderes deben mostrar compromiso con la transparencia, la ética y la mejora continua. Actuar como modelos de comportamiento inspira a otros a seguir su ejemplo.

En esta línea, los líderes transformacionales en el sector público pueden ser transparentes en sus decisiones, rendir cuentas públicamente y ser accesibles a sus equipos y a los ciudadanos.

Por su parte, es asimismo fundamental, **establecer un entorno colaborativo**.

El liderazgo transformacional se basa en la colaboración, no en la jerarquía rígida. Fomentar un entorno donde las diferentes áreas de la administración puedan trabajar juntas e intercambiar ideas es clave para mejorar la eficiencia.

Así, una acción que podría llevarse a cabo para favorecer el entorno colaborativo sería facilitar reuniones interdepartamentales, promover el trabajo en equipo y alentar la colaboración transversal entre diferentes entidades públicas, permitiendo la retroalimentación y generando sinergias. Y es que, constatar que otras unidades administrativas innovan, puede ser el primer paso para la propia innovación.

Alinear los objetivos individuales con los objetivos organizacionales es la mejor manera de evitar conflictos de intereses y lograr la colaboración.

En la administración pública, es esencial que los empleados sientan que su trabajo tiene un impacto positivo. El liderazgo transformacional alinea los objetivos personales con los de la organización, lo que aumenta la motivación y el sentido de propósito.

A tal fin, puede resultar de utilidad definir claramente cómo el trabajo de cada empleado contribuye a mejorar el bienestar de los ciudadanos, creando una conexión directa entre el trabajo diario y el impacto social. Nada tiene mayor impacto que el sector público. Los grandes retos que debe atender la administración pública con situaciones como las descritas al inicio, crisis migratoria, económica, el volcán... demuestran el gran impacto de las políticas públicas en

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

la sociedad, dependiendo los resultados de la capacidad de respuesta de la administración.

Por otra parte, **fomentar una cultura de reconocimiento y retroalimentación** favorece la implantación del liderazgo transformacional, mejorando la obtención de resultados.

En el sector público, el reconocimiento puede ser una poderosa herramienta para aumentar la motivación y el compromiso. El liderazgo transformacional reconoce el esfuerzo y los logros de los empleados, promoviendo una cultura de retroalimentación constante. Todo esto sin perjuicio de otras medidas de contenido retributivo que puedan adoptarse, como veremos más adelante al referirnos a la carrera profesional horizontal.

Ejemplo de lo anterior sería implementar programas de reconocimiento público por logros, ideas innovadoras o proyectos exitosos que mejoren la administración.

De igual modo, se contribuye a la implantación de este estilo de liderazgo, facilitando el cambio y la adaptación. Y es que, en un escenario de incertidumbre, el mejor líder es el que acepta el cambio y lo gestiona, fomentando la adaptación para la mejor prestación y calidad del servicio público.

Podría parecer que la administración es enemiga del cambio. Desde luego, la adaptación, la gestión del cambio en la administración pública, es uno de los temas pendientes, tal y como ha quedado patente en la gestión del COVID-19 y la implantación del teletrabajo. El sistema de trabajo remoto ya existía en las empresas privadas, con mayor o menor implantación, pero en el caso de las administraciones públicas su establecimiento se vio demorado hasta el confinamiento al que se vio sometido el mundo en marzo de 2020.

De esta forma, el liderazgo transformacional resulta esencial para una administración pública resistente al cambio y que necesita un impulso para mejorar la adaptación y la capacidad de respuesta ante cualquier situación, dado que debemos aceptar que nuestro escenario es el cambio.

Así, el liderazgo transformacional en la administración pública necesita una fuerte **capacidad de gestión del cambio**. Los líderes deben anticiparse a los desafíos futuros y preparar a sus equipos para adaptarse a nuevas normativas, tecnologías o demandas ciudadanas. Esto requiere no solo flexibilidad, sino también una estrategia clara para manejar la resistencia al cambio, que a menudo es un obstáculo en las instituciones públicas.

Una acción que podría desarrollarse a fin de conseguir lo anterior, sería implementar programas de gestión del cambio, donde las personas empleadas recibieran formación y apoyo durante transiciones clave, como la adopción de nuevas tecnologías o reformas administrativas.

En la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, se establece la disposición final cuar-

ta, mediante la que se fomenta la transmisión del conocimiento, favoreciendo la colaboración con la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el desarrollo de proyectos relacionados con la modernización, simplificación, planificación estratégica y participación de la ciudadanía, de personas jubiladas que hayan prestado servicios como empleados públicos en dicha administración. Concretamente, en dicha disposición se establece:

Se añade una disposición adicional séptima a la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional séptima. Colaboración con la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. Las personas que, habiendo prestado servicios como empleados públicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, hayan accedido a la jubilación, podrán colaborar con esta Administración en el desarrollo de proyectos relacionados con la modernización, simplificación, planificación estratégica y participación de la ciudadanía, así como de transferencia del conocimiento, sin que en ningún caso ello comporte la provisión de puestos de trabajo de la Administración.

2. Las personas colaboradoras no percibirán retribución alguna por la colaboración prestada ni indemnizaciones por razón del servicio y su relación con la Administración Pública no comportará la existencia de un vínculo jurídico contractual ni funcionarial. La colaboración no podrá implicar el ejercicio de potestades públicas.

3. Corresponderá a la persona titular del Departamento u organismo autónomo con el que se vaya a colaborar, previo informe de la Dirección General de la Función Pública, autorizar la prestación de la colaboración externa, debiendo contener la autorización otorgada una descripción de las actividades a desempeñar en régimen de colaboración.

4. Las personas colaboradoras tendrán derecho al uso de los medios materiales de la Administración en los términos que se indiquen en la autorización de colaboración y deberán estar cubiertos por los riesgos derivados de la actividad de colaboración en los mismos términos que la ciudadanía en cuanto usuarios de los servicios públicos.

5. Se autoriza a la persona titular de la consejería competente en materia de participación ciudadana a desarrollar el régimen de la colaboración regulada en esta disposición.»

Y junto a lo anterior, no debe obviarse **promover la ética y la integridad**, ya que la transparencia y la ética son consustanciales a la idea de servicio público. Los líderes transformacionales no solo se preocupan por los resultados inmediatos, sino también por construir una cultura organizacional basada en principios éticos y de integridad. No olvidemos que, tal y como vimos al inicio, la cultura

organizacional es prácticamente la única herramienta de la que dispone la administración pública para incidir en los resultados en el corto-medio plazo.

¿Y qué acciones pueden ser llevadas a término en aras de construir la cultura organizacional orientada hacia valores de integridad? Podría resultar de utilidad la confección de códigos de conducta claros; fomentar la formación en valores con el fin de evitar prácticas que puedan definirse como corruptas, afectando al servicio público y proporcionando mala imagen a la administración; así como promover el cumplimiento de altos estándares éticos mediante la implementación de políticas que promuevan la rendición de cuentas y la transparencia en todos los niveles de la administración pública.

De igual manera, debe tenerse en consideración, a la hora de introducir el liderazgo transformacional en el sector público, implementar estructuras de comunicación abiertas y efectivas.

Y es que, la administración pública puede ser jerárquica y, en algunos casos, poco comunicativa entre diferentes niveles. El liderazgo transformacional rompe con esto mediante la promoción de canales de comunicación abiertos y bidireccionales. Esto no solo mejora la toma de decisiones, sino que también permite que los empleados sientan que sus voces son escuchadas y valoradas.

Así, resulta efectivo, por ejemplo, crear plataformas digitales internas o reuniones regulares donde los empleados puedan proporcionar retroalimentación, proponer ideas y discutir posibles mejoras en los procesos.

Fomentar una mentalidad de servicio, de servicio público, al servicio de los ciudadanos y en defensa y garantía de los derechos fundamentales, resultará vital a fin de conseguir orgullo de pertenencia y un compromiso real, reteniendo el talento y reduciendo, por tanto, como se ha visto, en la mejora directa de resultados.

En la administración pública, la esencia del trabajo es servir al administrado. El liderazgo transformacional refuerza esta mentalidad, promoviendo una cultura en la que el servicio a la comunidad se interioriza como el objetivo principal, lo que motiva a los empleados a trabajar con mayor dedicación y empatía.

¿Y cómo podría incidir, el líder transformacional, en el sector público a fin de conseguir este propósito? Desarrollando programas de formación en atención al ciudadano y sensibilización sobre las necesidades sociales, visualizando el impacto que el trabajo de los distintos servicios y unidades administrativas tienen en la vida de las personas, en su mejora de la calidad de vida y respeto y defensa de sus derechos fundamentales.

Y es que, si en algo gana la administración a la empresa privada, es en que es más fácil comprometerse con la necesidad que trata de satisfacerse a través del servicio público que, por ejemplo, con el ánimo de lucro de una entidad bancaria. Comprometer a los empleados públicos con su labor, con la mejora de la sanidad, de la educación, con la necesidad de una vivienda, muy probablemente

redundará positivamente en el sentimiento y orgullo de pertenencia, mejorando la involucración y reteniendo el talento para la mejora de los resultados.

Otro factor determinante a la hora de implantar el liderazgo transformacional en el sector público, es el **uso de tecnología para facilitar la transformación**.

La transformación digital es clave para la modernización de la administración pública, y el liderazgo transformacional debe estar a la vanguardia de este cambio. Aprovechar nuevas tecnologías no sólo mejora la eficiencia de los procesos, sino que también facilita la prestación de servicios públicos más ágiles y accesibles.

En este sentido, podría promoverse la digitalización de trámites y la adopción de herramientas tecnológicas que mejoren la experiencia del ciudadano, como portales de atención en línea o aplicaciones móviles para servicios públicos.

De igual manera, resulta vital **involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones**.

Y es que, el liderazgo transformacional en la administración pública debe ir más allá de la gestión interna e involucrar activamente a los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto puede ser llevado a cabo a través de procesos participativos o consultas ciudadanas, donde la opinión pública sea tenida en cuenta para desarrollar políticas y mejorar los servicios.

En relación con la anterior, pueden implementarse mecanismos de participación ciudadana, como consultas públicas en línea, foros vecinales o encuestas, donde los ciudadanos puedan opinar sobre proyectos o políticas públicas.

Además de lo anterior, el líder transformacional tiene en cuenta que debe llevarse a cabo una **evaluación continua y aprendizaje organizacional**.

Los líderes transformacionales buscan constantemente mejorar el desempeño mediante la evaluación continua. En el contexto de la administración pública, esto implica monitorear y evaluar tanto el impacto de las políticas como el rendimiento de los empleados. Los líderes deben fomentar una cultura de aprendizaje organizacional, donde los errores se vean como oportunidades para aprender y mejorar.

Esto puede resultar especialmente complejo en el sector público, en el que raras veces se cuenta con datos de partida, de tal manera que se dificulta la evaluación objetiva. No obstante, mecanismos como la dirección por objetivos, el establecimiento de planes de trabajo y planes de mejora o la evaluación del desempeño, muy vinculada con la carrera profesional horizontal, pueden ser de gran ayuda a fin de constatar la progresión y mejora en la obtención de resultados.

Así, como se ha dicho, puede resultar de utilidad, desarrollar sistemas de evaluación del desempeño y revisión de políticas públicas que permitan medir resultados y ajustar estrategias según sea necesario. Así como implementar sistemas de “lecciones aprendidas” para que las experiencias exitosas se repliquen

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

y los fracasos sirvan para mejorar. En relación con lo anterior, un sistema de lecciones aprendidas es un proceso estructurado que recopila, documenta y comparte conocimientos obtenidos de experiencias pasadas, tanto positivas como negativas, para mejorar el desempeño y evitar repetir errores en el futuro. Estos sistemas permiten que las organizaciones, ya sean públicas o privadas, aprendan de los proyectos, iniciativas o actividades realizadas, con el fin de aplicar esos aprendizajes en situaciones futuras.

De este modo, podríamos decir que los componentes clave de un sistema de lecciones aprendidas, serían:

- **Identificación:** Se detectan los errores, desafíos, éxitos y soluciones que surgieron durante la ejecución de un proyecto o actividad.
- **Documentación:** Se registran de manera sistemática estas experiencias, generalmente a través de informes, bases de datos o plataformas digitales, para garantizar que la información quede almacenada y disponible para otros equipos.
- **Análisis:** Se analiza qué funcionó bien y qué no, identificando las causas de los errores o los factores de éxito. El objetivo es extraer enseñanzas valiosas que puedan aplicarse en el futuro.
- **Difusión y compartición:** Las lecciones aprendidas deben ser accesibles para otros equipos, departamentos o áreas de la organización, de modo que se conviertan en un recurso útil para la mejora continua.
- **Aplicación:** Se integran estas lecciones en la planificación y ejecución de proyectos futuros, mejorando la eficiencia, reduciendo riesgos y optimizando resultados.

Ejemplo de lo anterior en el sector público podría ser un servicio que, al concluir la implantación de una nueva política pública de su Departamento evalúa los aspectos que funcionaron y los que no, y documenta estas conclusiones en un repositorio. De esta forma, en caso de encontrarnos ante futuros proyectos de naturaleza similar, los integrantes de dicho servicio, así como aquellas personas empleadas públicas con acceso al meritado repositorio podrán consultar las experiencias recogidas y evitar duplicar errores ya identificados, pudiendo replicar los factores de éxito.

Así, ¿cuáles son los beneficios de un sistema de lecciones aprendidas o de cualquier otro método de la misma finalidad?

- **Mejora continua:** Permite a las organizaciones aprender de sus propias experiencias, lo que facilita la optimización de procesos.
- **Reducción de errores:** Al documentar lo que no funcionó en el pasado, es posible evitar cometer los mismos errores en el futuro.
- **Fomento de la innovación:** Al analizar qué estrategias fueron efectivas, se pueden descubrir nuevas formas de abordar problemas.

- Eficiencia organizacional: Se optimiza el tiempo y los recursos, al aprovechar el conocimiento ya adquirido.

De tal manera, que los sistemas de lecciones aprendidas no solo son herramientas valiosas para la gestión del conocimiento dentro de una organización, mejorando su capacidad de respuesta y adaptabilidad a lo largo del tiempo, sino que redundan positivamente en la implantación del liderazgo transformacional, ya que con estos se facilita la evaluación y mejora continua, así como el aprendizaje organizacional.

Por último, podría mencionarse otra herramienta de utilidad en aras de implantar el liderazgo transformacional en el sector público, tal cual es **impulsar la colaboración interinstitucional**.

Y es que, no debe obviarse que la administración pública a menudo está compuesta por múltiples servicios, unidades administrativas y departamentos que, en no pocas ocasiones, operan de manera aislada. Esto provoca duplicidades en la gestión, y no necesariamente con el mismo resultado, ineficacia, duplicación de procedimientos administrativos, así como de expedientes, y no necesariamente con el mismo contenido. Mucha energía volcada por distintas manos sin estar coordinadas; o justo lo contrario, un asunto del que ninguna unidad se esté encargando.

El liderazgo transformacional fomenta la colaboración interinstitucional, promoviendo un enfoque más integrado y cohesivo que optimiza el uso de los recursos y mejora la eficiencia de las políticas públicas.

¿Y cómo podría mejorarse la coordinación en la gestión de las distintas unidades administrativas? Podrían establecerse comités interdepartamentales y proyectos colaborativos entre diferentes servicios, centros directivos o departamentos, centrados en objetivos comunes, como la mejora de la infraestructura o la prestación de servicios sociales.

En definitiva, para implantar el liderazgo transformacional en la administración pública, es fundamental que los líderes promuevan una visión clara y compartida, desarrollen un entorno de trabajo que fomente la innovación, la transparencia y la colaboración, y aseguren que los empleados se sientan empoderados para contribuir al bienestar de los ciudadanos. Este enfoque puede transformar profundamente cómo se prestan los servicios públicos y cómo los ciudadanos perciben la eficiencia del gobierno, mejorando tanto los resultados como la confianza en las instituciones públicas.

Y es que, en un escenario incierto en el que han de afrontarse retos que aún se desconocen, el liderazgo transformacional, basado en la capacidad de manejar el cambio, es uno de los estilos de liderazgo más influyentes. Porque si la norma es que el escenario cambia, el mejor líder es aquel que motiva a su equipo a adaptarse.

De esta forma, en la medida que la administración sea capaz de retener a esos líderes que aceptan y gestionan el cambio, a esos líderes transformacionales que

motivan e impulsan al equipo, logrará mejorarse la productividad y los resultados, redundando muy positivamente en el servicio público.

4. LA CARRERA PROFESIONAL HORIZONTAL

4.1. ¿Qué debe entenderse por carrera profesional horizontal?

Otro mecanismo para la retención del talento y que, por tanto, repercutiría directamente en los resultados de la administración, es el fomento de la carrera profesional horizontal. Que se incentive a las personas empleadas a no cambiar de puesto de trabajo, mediante la retribución de la experiencia, la calidad del trabajo, el compromiso y el conocimiento adquirido y transmitido.

En la actualidad, en la administración hay muy pocos mecanismos, más allá del buen ambiente de trabajo y de la motivación del líder, que permitan fomentar la permanencia en el puesto de trabajo. Y es que, una vez se accede a un puesto de carácter definitivo, el desempeño del mismo durante muchos años de servicio público no recibe otra recompensa distinta que, quizás, el reconocimiento por el trabajo bien hecho, por la dedicación y el esfuerzo demostrado.

Si se tienen pretensiones de mejora o si se aspira a obtener una mejor retribución, en numerosas ocasiones, en la administración solo es posible mediante el desempeño de otro puesto de trabajo con mejores niveles o complemento específico, ya sea a través de la obtención de una comisión de servicios; por nombramiento en una plaza de libre disposición tras su oportuna convocatoria; mediante el nombramiento como funcionario interino en una escala superior; en caso de pertenecer a esas listas; o tras la participación en los poco comunes concursos ordinarios. Pero nunca desempeñando con rigor, compromiso y éxito el mismo puesto de trabajo.

Si para progresar, la persona empleada pública se ve obligada a cambiar de puesto de trabajo, la máxima de la administración es: o que se pierda el conocimiento, el factor humano consolidado, con el consiguiente trastorno que ello ocasiona para el servicio afectado; o que el empleado público ni tenga expectativas de progreso, ni mejore. Y cualquiera de las dos opciones es enemiga directa de la productividad, la eficacia y la eficiencia.

Recientemente hemos vivido en primera persona los devastadores efectos de la pérdida de personal consolidado, en el que residía la experiencia, los conocimientos e incluso los valores, perdiéndose, no solo resultados, o el cómo, sino la propia cultura organizacional.

A este gran impacto en la gestión de los recursos humanos que supuso el concurso ordinario en todos y cada uno de los Departamentos (tanto por su retraso, teniendo en cuenta que en cuerpos como el de personal administrativo y auxiliares administrativos transcurrieron más de catorce años entre el concurso de 2008 y el de 2022; como por el gran efecto que provoca una vez es llevado a

cabo), se le ha unido el envejecimiento progresivo de la plantilla, la rigidez de la tasa de reposición y las grandes dificultades para llevar a cabo procesos selectivos que permitieran nutrir de nuevo los servicios con personal nuevo, pero preparado. Así que son numerosas las unidades administrativas autonómicas en las que el exceso en la temporalidad es la norma, así como la rotación del personal, no pudiendo garantizarse la obtención de resultados y con esto, no pudiendo ofrecerse un servicio público de calidad.

Ante esta realidad, una posible y muy efectiva respuesta sería garantizar un sistema de carrera profesional horizontal, de manera que se premiara la permanencia en el puesto, siempre que tal permanencia fuera productiva, acreditándose, entre otros factores, mediante una evaluación del desempeño positiva. Es indudable que, si la permanencia productiva en el puesto tuviera repercusión positiva en la nómina, esto supondría una herramienta de gran impacto para retener el talento y consolidar equipos de trabajo en los que pueda aprovecharse y transmitirse la experiencia.

Y es que, la carrera profesional horizontal consiste en la progresión voluntaria de categoría profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, valorándose, a tal efecto, la experiencia, trayectoria y calidad de los trabajos realizados, los conocimientos, no solo adquiridos, sino también transferidos, el desempeño de puestos de especial dificultad y el resultado de la evaluación del desempeño.

Sin carrera profesional horizontal se pierde una gran oportunidad de retener el talento. No habrá modo de premiar a quien asume más responsabilidad que el resto, a quien enseña por mero amor al servicio público y a quien se compromete con adaptarse al cambio desde la calidad.

En el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, concretamente, en la letra a) del punto tercero, se prevé que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de dicho Estatuto regularán la carrera profesional aplicable a cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las modalidades que se describen dentro de las que se encuentra la carrera profesional horizontal. Y en relación con esta, se expone que consiste en la progresión de grado, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de la misma norma.

En este sentido, se recoge en la letra b) del artículo 17 de la meritada disposición, que a tal efecto se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, pudiendo incluirse otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y experiencia adquirida.

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

Mientras que en el artículo 20 se regula la evaluación del desempeño, exponiéndose que las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados, entendiéndose por esta el procedimiento mediante el cual se mide y se valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de los resultados.

En esta línea, se apunta a que dichos sistemas se adecuarán a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

Por su parte, y en cuanto a sus efectos, se indica que serán las Administraciones Públicas las que dispondrán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 de la citada norma.

Así, se esboza el marco del que no podrá salirse la regulación de la administración autonómica en desarrollo de la carrera profesional, estableciendo la potestad de recoger entre las posibles medidas para su desarrollo, la carrera profesional horizontal, pero sin que llegue a ser impuesta.

Existen diversas Administraciones que han hecho uso de esta potestad, regulando la carrera profesional horizontal, anudada, entre otros factores a tener en cuenta, a la evaluación del desempeño. No obstante, entre estas, no se encuentra la Administración Autónoma de Canarias.

Castilla y León, Aragón, la Diputación de Valladolid, la Diputación de Jaén son ejemplos de entidades que han hecho uso de tal potestad regulando un sistema de carrera profesional horizontal. Antes de detallar cómo han regulado distintas administraciones públicas la carrera profesional horizontal, y a la vista de que tal regulación, como vemos, ha sido llevada a cabo por Diputaciones provinciales, debe hacerse una primera apreciación: y es que, tal y como ha expresado el Tribunal Supremo, el desarrollo que se haga debe respetar el reparto competencial de la Constitución española.

Y es que, no puede obviarse que la posibilidad establecida en el Estatuto de regular la carrera profesional horizontal, se hace depender del oportuno y obligado desarrollo mediante la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma de que se trate, lo que lleva a concluir que hasta que tal previsión sea recogida en la Ley de Función Pública autonómica pertinente, no podrá conformarse ni regularse tal sistema por parte de una entidad local, puesto que supondría el quebranto del reparto competencial recogido en el artículo 149.1.18^a de nuestra Constitución.

Así lo ha entendido el Tribunal Supremo, en su sentencia de 13 de junio de 2023, en la que se analiza el interés casacional relativo a “si se ajusta a derecho, la aprobación por parte de una entidad local de un reglamento para el desarrollo de la carrera horizontal de sus funcionarios, teniendo presente la Disposición Final 4 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Pú-

blico, en ausencia, en su ámbito de aplicación, de las leyes de Función Pública a las que alude el artículo 16.3 del citado texto legal, todo ello en el marco de los artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional en la materia”.

Y esto así, como producto del recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Administración General del Estado contra la denegación de la anulación del acuerdo del Pleno de la Diputación de Jaén por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de un sistema de carrera horizontal en la Diputación de Jaén y sus organismos públicos.

El Tribunal Supremo acaba exponiendo que el Reglamento de la Diputación de Jaén que regula la carrera horizontal, aprobándose sin la previa existencia de Ley de la Función Pública de desarrollo autonómica, se aprueba al margen del sistema de competencias que establecen los artículos 137 y 149.1.18ª de la Constitución española, incumplándose las previsiones legales.

De tal modo, puede concluirse que, si se pretende retener el talento y retribuir la experiencia adquirida y transmitida sin necesidad de cambiar de puesto, es absolutamente necesario contar con el debido desarrollo normativo mediante la Ley de Función Pública de carácter autonómico.

Y ahora sí, ¿cómo ha sido regulada la carrera profesional horizontal en diferentes Comunidades Autónomas? ¿Realmente se establece y funciona como un incremento salarial distinto al complemento por productividad? Veámoslo.

A efectos de conocer el alcance de la regulación de la carrera profesional horizontal en la administración autonómica, se ha optado por el estudio de las disposiciones que regulan dicha materia en las siguientes Comunidades Autónomas:

- Extremadura, regulada mediante Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la administración general de la junta de Extremadura (DOE 225).
- Valencia, a través del Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat (DOGV 8440)
- Castilla y León establece su contenido en el Decreto 49/2022, de 22 de diciembre, por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (BOCYL 246).

Además de regular aspectos, a los que haremos referencia a continuación, que sintetizan los elementos esenciales de la carrera profesional horizontal, como la

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

definición, a quiénes va dirigido o los aspectos objeto de valoración, tanto en la carrera como en la evaluación del desempeño, se recogen otros aspectos más generales, por ejemplo, cómo se ve afectada la carrera en situaciones como los servicios especiales o la excedencia voluntaria por cuidado de familiares, los órganos encargados de su seguimiento, coordinación y gestión, o el procedimiento propiamente administrativo.

Definición de carrera profesional.

En el caso de Comunidad Valenciana se define la carrera profesional horizontal, en el artículo 5 del meritado Decreto, como “el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, como consecuencia de la valoración de su trayectoria y actuación profesional y de los conocimientos adquiridos y transferidos”.

Dicha definición se ve ampliada en el caso de la Junta de Extremadura, mediante el artículo 6 de su disposición normativa, al incluir dentro de la valoración, la calidad de los trabajos realizados, así como al especificar que la misma se encuentra supeditada a los resultados de la evaluación del desempeño. En el caso de la Comunidad de Castilla y León, en el artículo 2 de su decreto, pese a no establecer la carrera profesional horizontal como el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional, incorpora el desempeño de puestos de especial dificultad a las valoraciones.

A quiénes va dirigido.

El modelo de carrera horizontal se establece para la totalidad de los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus organismos autónomos, que se encuentren en situación de servicio activo o en cualquier otra que implique reserva de plaza o de puesto de trabajo, tal y como se establece en el artículo 1 de su decreto. Por el contrario, dicho derecho se reconoce al personal funcionario, haciendo mención expresa al funcionario interino en el caso de la Comunidad Valenciana, siendo similar la regulación de Extremadura, en los artículos 1 y 2 de sus disposiciones normativas, respectivamente.

Características.

La Junta de Extremadura en su norma detalla las características de la carrera profesional, en su artículo 7, siendo las siguientes:

- **Voluntaria:** Corresponde a cada funcionario o funcionaria público solicitar el acceso a los distintos niveles de carrera profesional horizontal, sin perjuicio de que el nivel inicial se reconozca de oficio desde el nombramiento, salvo manifestación expresa en contrario.
- **Individual:** La carrera horizontal representa el reconocimiento del desarrollo y la trayectoria profesional del personal funcionario.

- **De acceso consecutivo y gradual en el tiempo:** El progreso en la carrera horizontal consiste en el acceso consecutivo, dentro de cada Subgrupo o Grupo de titulación, a los distintos niveles en que se estructura.
- **Retribuida:** Según el nivel de carrera reconocido, excepto en el nivel inicial.
- **Irreversible:** El progreso en la carrera se produce en sentido ascendente, salvo por la aplicación de la sanción de demérito prevista en el artículo 158 de la ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

Dichas características se completan, en el caso de Comunidad de Castilla y León mediante el artículo 3 de su disposición normativa, con las siguientes:

- **Progresiva**, pues se desarrolla a través de diversas categorías profesionales para los que el nivel de exigencia, en cuanto al acceso a los mismos, sea progresivamente mayor, siendo también progresivamente mayor el incentivo ligado a la misma, sin necesidad de cambiar de puesto.
- **Objetiva**, ya que las herramientas de medición de los parámetros y criterios a evaluar se basan en criterios objetivos. Los fines que se quieren alcanzar deberán ser medibles y realizables.
- **Con capacidad de discriminación**, pues permite diferenciar entre los que realizan un desempeño profesional de excelencia, frente a un desempeño de mínimos a la hora de su reconocimiento individual.
- **Abierta**, es decir, sin limitaciones en cuanto a su acceso siempre que se cumplan los requisitos básicos establecidos y los criterios definidos para la obtención de cada una de las categorías, y accesible para todo empleado público.
- **Flexible**, pues tiene capacidad para adaptarse a los cambios o nuevos requerimientos en los perfiles competenciales y de puesto de trabajo.
- **Evaluable**, pues se basa en la evaluación del desempeño del puesto de trabajo para acceder a cada una de las categorías profesionales.
- **Transparente**, debiendo conocerse de forma clara y con carácter previo, por parte de los empleados públicos, qué aspectos van a ser objeto de evaluación.
- **Imparcial**, ya que la evaluación al empleado público deberá ser equitativa, independiente y neutral.
- **Homologable**, debiendo establecerse un sistema de homologación para que a los empleados públicos se les reconozca la categoría de origen en el ámbito en el que estén prestando servicios, pudiendo percibir sólo el complemento de carrera establecido para ese ámbito.

Niveles, grados o categorías y periodo de permanencia.

Existe homogeneidad en el número de niveles, grados o categorías en las que se estructura la carrera profesional horizontal de las tres comunidades autónomas.

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

La diferencia se concreta, no tanto en la denominación, como en los años de permanencia exigidos en cada uno de ellos. Por ejemplo, Extremadura, en el artículo 14 de su norma, establece un mínimo de cinco años en el nivel inicial, que se incrementa a siete para el resto de los niveles. Por el contrario, la Comunidad Valenciana, mediante el artículo 9 de su decreto, dispone cinco años para los niveles iniciales y seis para los últimos. En el caso de Castilla y León se instaura el mismo periodo de tiempo para las categorías iniciales que en el caso de señalado anteriormente, pero se recoge una progresividad en las dos últimas, estableciéndose seis y siete años, respectivamente, en el artículo 7 de su disposición.

Requisitos para el reconocimiento.

Las tres comunidades autónomas analizadas establecen requisitos similares para obtener el reconocimiento de alguno de los niveles en los que se gradúa la carrera profesional:

1. Completar el periodo de permanencia en el nivel o en el inmediatamente anterior.
2. Obtener la puntuación mínima en el proceso de valoración.
3. La obtención de un resultado positivo en la evaluación del desempeño.

Áreas o mérito a valorar.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en el artículo 17 de su norma reguladora, utiliza la nomenclatura méritos para establecer las áreas objeto de valoración en la carrera horizontal, siendo las siguientes:

- a) *Formación.*
- b) *Transferencia, innovación y difusión de conocimientos.*
- c) *Puestos de trabajo de especial desempeño.*

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el artículo 20 de su decreto, incide en las áreas de evaluación incluyendo la conducta profesional y el cumplimiento de objetivos de forma específica.

En el caso de la Comunidad Valenciana, se establece una diferenciación por subgrupos, conformándolos en dos bloques, diferenciando en su artículo 11, subgrupos A1 y A2 y grupo B; y en su artículo 12, los subgrupos C1 y C2 y agrupaciones profesionales funcionariales. Y esto así, sin perjuicio de que exista una similitud en las áreas de valoración:

Área A. Cumplimiento de objetivos: se valorará el logro de los objetivos asignados al equipo de gestión de proyecto al que se pertenece, así como la implicación y contribución individual del personal en la consecución de los mismos y, en su caso, el grado de cumplimiento de los objetivos individuales que tuviera asignados.

Área B. Profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas: se valorará la competencia en el desarrollo de las tareas asignadas, así como el desempeño efectivo de las mismas.

Área C. Iniciativa y contribución para la mejora de la prestación del servicio público: se valorará la participación voluntaria en iniciativas destinadas a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión del servicio público y de la atención a la ciudadanía, así como la participación en grupos de mejora de la calidad de los servicios públicos.

Área D. Desarrollo de conocimientos: se valorará la formación recibida relacionada con la práctica profesional.

Área E. Transferencia de conocimientos: se valorará la participación y colaboración en la docencia, así como la participación y colaboración en la investigación y en la innovación en materias relacionadas con las funciones desempeñadas.

Evaluación del desempeño.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la evaluación del desempeño forma parte de la carrera profesional, y es común a la regulación de las comunidades autónomas objeto de examen. Se concreta en la necesidad de que la misma tenga carácter positivo. La similitud no se queda en la exigencia de la evaluación, sino que se traslada a las áreas objeto de la misma, aunque con la utilización de términos dispares.

Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura se realiza la verificación sobre el rendimiento profesional, concretándose en la consecución de objetivos individuales y/o colectivos; así como en la conducta profesional, que valora el comportamiento y la profesionalidad en el ejercicio de las tareas realizadas, tal y como puede apreciarse en los artículos 30 y siguientes de su norma reguladora.

En el caso de la Comunidad Valenciana, la evaluación tendrá por objeto la valoración del cumplimiento de objetivos y la profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas, así como la iniciativa y la contribución en la mejora de la prestación del servicio público, tal y como se establece en los artículos 18 y siguientes de su decreto.

Castilla y León evalúa la conducta profesional atendiendo a los factores de desempeño de tarea, es decir, atendiendo a las capacidades de toma de decisiones, de organización y planificación, de resolución de problemas, a los conocimientos técnicos y la productividad, tal y como se describe en los artículos 27 y siguientes de su regulación. Conocimientos técnicos; así como el desempeño contextual y organizacional, en el que se incluyen, entre otros aspectos la orientación a objetivos y resultados, la iniciativa, el compromiso con la organización, la colaboración y cooperación con compañeros. Aspectos que contribuyen de forma muy directa en el clima laboral y la cultura organizacional.

4.2. ¿Cómo puede implementarse la carrera profesional horizontal en la administración pública?

Implementar la carrera profesional horizontal en la administración pública puede ser un desafío, pero es una herramienta poderosa para motivar a los em-

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

pleados, mejorar su desarrollo profesional y asegurar la eficiencia del servicio público; más aún en un escenario como el descrito, en el que los elementos útiles para propiciar una mejora en los resultados en el corto-medio plazo se encuentran muy limitados.

Y es que, como se ha visto, la carrera horizontal permite que las personas empleadas públicas avancen en su carrera sin tener que asumir necesariamente más responsabilidades jerárquicas o cambiar de puesto de trabajo, sino desarrollando habilidades especializadas y obteniendo reconocimiento por su experiencia, lo que inevitablemente redundará en la retención del talento y propicia que quien lleve la tramitación de determinados procedimientos sean las personas con más conocimiento en la materia, fomentándose, asimismo, su transmisión, revirtiendo en la conformación de un equipo verdaderamente consolidado.

A los efectos de su implantación en el sector público, diversos estudios apuntan a la necesidad de llevar a cabo determinados pasos clave para su implementación, siendo estos:

4.2.a. Definir competencias y niveles de desarrollo.

Definir competencias y niveles de desarrollo es un paso fundamental para implementar una carrera profesional horizontal en la administración pública, ya que permite establecer criterios claros para medir el progreso de los empleados y promover su desarrollo sin necesidad de un ascenso jerárquico.

¿Y cómo podría llevarse a cabo?

Definir Competencias:

Las competencias son el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos que un empleado debe poseer y aplicar para cumplir con éxito las tareas de su puesto de trabajo. En el contexto de la carrera profesional horizontal, las competencias son clave para determinar los niveles de desarrollo dentro de un mismo puesto.

a) Tipos de competencias:

- 1. Competencias técnicas o específicas:** Son aquellas directamente relacionadas con el puesto o función específica. Ejemplo: manejo de herramientas tecnológicas, conocimiento legislativo o experiencia en políticas públicas.
- 2. Competencias transversales o genéricas:** Son habilidades aplicables a distintos contextos o funciones. Ejemplo: comunicación efectiva, trabajo en equipo, resolución de problemas, liderazgo y capacidad de adaptación.
- 3. Competencias conductuales:** Se refieren a la forma en que el empleado interactúa con su entorno y con los demás. Ejemplo: toma de decisiones, ética profesional, y responsabilidad.

b) Cómo definir competencias:

- **Análisis del puesto:** Deberá realizarse un análisis detallado de cada puesto o familia de puestos para identificar qué competencias son críticas. Este análisis puede incluir entrevistas con empleados, encuestas y la observación directa de las tareas diarias.
- **Consultas con expertos y líderes:** Involucrar a las jefaturas de servicios y áreas específicas, así como a expertos en recursos humanos a fin de lograr colaboración en la definición de competencias necesarias para cada puesto y las prioridades para el desarrollo.
- **Revisión periódica:** Resultará vital que las competencias evolucionen según los cambios en la administración pública, la tecnología o las necesidades sociales.

Como ejemplo de lo anterior, para un analista en políticas públicas, podrían definirse las siguientes competencias:

- Conocimiento de legislación vigente (competencia técnica).
- Análisis de datos estadísticos (competencia técnica).
- Comunicación escrita clara y precisa (competencia transversal).
- Resolución de problemas complejos (competencia transversal).

Definir Niveles de Desarrollo

Los niveles de desarrollo son etapas que describen el progreso de un empleado en el dominio de cada competencia. Estos niveles no implican un ascenso jerárquico, sino el avance en habilidades y conocimiento especializado, lo que refuerza la carrera profesional horizontal.

a) Cómo estructurar niveles de desarrollo:

Pueden establecerse tres o cuatro niveles básicos de desarrollo para cada competencia, de menor a mayor complejidad o dominio. Los niveles más comunes son:

1. **Nivel Básico o Inicial:** El empleado tiene un conocimiento básico y limitado de la competencia. Requiere supervisión frecuente y orientación en la realización de sus tareas.
2. **Nivel Intermedio:** El empleado tiene un conocimiento sólido y puede aplicar la competencia de manera autónoma en situaciones rutinarias. Requiere menos supervisión.
3. **Nivel Avanzado o Experto:** El empleado tiene un alto grado de conocimiento y habilidad en la competencia. Puede aplicar la competencia de forma autónoma y en situaciones complejas. Además, es capaz de asesorar o guiar a otros.
4. **Nivel Maestro o Referente** (opcional): El empleado es considerado un referente en la competencia, capaz de liderar procesos, innovar y establecer mejores prácticas.

b) Criterios claros de evaluación para cada nivel:

- **Resultados medibles:** Resulta fundamental definir objetivos concretos que los empleados deben cumplir para pasar de un nivel a otro. Por ejemplo, si la competencia es “análisis de datos”, para el nivel básico podría ser manejar un software estadístico, mientras que, para el nivel avanzado, el empleado debería ser capaz de realizar estudios complejos y presentar conclusiones sólidas.
- **Evaluación continua:** Implementar un sistema de evaluación periódica (por ejemplo, anual) en el que se mida el avance de los empleados en relación con los niveles de competencia. Es importante que estas evaluaciones estén bien estructuradas, basadas en evidencia y sean transparentes.

Como ejemplo de lo anterior, en el caso de establecer niveles para la competencia “comunicación efectiva”, podría establecerse lo siguiente:

- Nivel Básico: El empleado es capaz de transmitir información clara a través de canales formales de comunicación, con supervisión.
- Nivel Intermedio: El empleado redacta informes y correos electrónicos con claridad y organiza presentaciones efectivas, sin supervisión constante.
- Nivel Avanzado: El empleado puede liderar discusiones, gestionar conflictos y adaptar su estilo de comunicación al público, tanto en entornos internos como externos.
- Nivel Maestro: El empleado diseña y lidera estrategias de comunicación institucional y es consultado como experto en la materia.

Beneficios claros de definir competencias y niveles de desarrollo, serían:

- **Claridad en el desarrollo profesional:** Los empleados saben exactamente qué se espera de ellos y cómo pueden avanzar dentro de su área de trabajo.
- **Transparencia:** Los procesos de promoción y reconocimiento son claros y basados en el mérito y el desarrollo real de habilidades.
- **Desempeño mejorado:** Alinear las competencias con los objetivos institucionales mejora la eficiencia y el desempeño de la administración pública.

Definir competencias y niveles de desarrollo garantiza un enfoque estructurado y equitativo para el crecimiento profesional en la administración pública, adaptado a las capacidades y especialidades de cada empleado.

De este modo, se redunda en la retención del talento, mejorándose, como se ha visto, la obtención de resultados en la administración pública.

4.2.b. Implementar el Desarrollo por Niveles

Implementar el desarrollo por niveles en una carrera profesional horizontal es una estrategia fundamental para guiar el crecimiento de los empleados den-

tro de la administración pública sin necesidad de ascender en la jerarquía. Este enfoque se centra en mejorar sus competencias, conocimientos y experiencia dentro de un mismo rol o función. Para que sea exitoso, es importante seguir una metodología clara que permita identificar los niveles, realizar evaluaciones adecuadas y ofrecer incentivos.

Así, una vez que las competencias y niveles están definidos, se pueden diseñar planes de carrera y desarrollo que permitan a los empleados progresar horizontalmente. Esto incluye:

- **Capacitación continua:** Ofrecer programas de formación para que los empleados puedan desarrollar las competencias necesarias para avanzar de un nivel a otro.
- **Planes individuales de desarrollo:** Cada empleado debería tener un plan que detalle las competencias en las que está trabajando y los pasos para avanzar en cada una.

Para que el sistema funcione de manera efectiva, es crucial que el proceso sea claro y transparente para todos los empleados. Esto incluye:

- **Difusión de las competencias y niveles:** Desde el inicio, los empleados deben conocer las competencias que se evaluarán y los criterios para cada nivel de desarrollo.
- **Accesibilidad al sistema:** Crear un sistema accesible donde los empleados puedan seguir su progreso y las oportunidades de capacitación disponibles.
- **Retroalimentación constante:** Mantener una cultura de diálogo abierto entre empleados y superiores para discutir expectativas, avances y áreas de mejora.

4.2.c. Integrar los Niveles de Desarrollo con los Incentivos

Al avanzar en niveles de competencia, se deben establecer recompensas o reconocimientos, que pueden ser:

- **Incentivos económicos:** Aumentos salariales basados en el avance en los niveles de desarrollo.
- **Proyectos especiales:** Asignación de proyectos de mayor responsabilidad o visibilidad.
- **Reconocimiento público:** Premios o menciones que valoren el esfuerzo y crecimiento.

Diseñar Trayectorias Profesionales

- **Desarrollo de trayectorias horizontales:** Crear rutas de desarrollo claras que permitan a los empleados progresar profesionalmente dentro de sus áreas de especialización. Esto puede incluir la adquisición de nuevas

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

certificaciones, capacitación avanzada, o especialización en ciertas áreas dentro de su puesto.

- **Movilidad interna:** Fomentar la posibilidad de movimientos laterales entre diferentes áreas de la administración pública, permitiendo a los empleados cambiar de rol sin necesariamente obtener un ascenso jerárquico, pero ganando en conocimientos y experiencia.

4.2.d. *Establecer Evaluaciones por Competencias*

Establecer una evaluación por competencias significa medir el desempeño de los empleados con base en el conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y comportamientos que son esenciales para su puesto de trabajo. En lugar de enfocarse únicamente en los resultados (como ocurre en las evaluaciones tradicionales), una evaluación por competencias evalúa **cómo** se logran esos resultados, es decir, qué tan bien un empleado aplica las competencias clave en su rol diario. Este enfoque se utiliza para identificar las fortalezas y áreas de mejora de cada empleado y diseñar estrategias de desarrollo profesional.

¿Cómo puede llevarse a cabo en la administración pública? Resultará esencial:

- **Evaluaciones periódicas:** Implementar un sistema de evaluación continua para medir el progreso del empleado en función de las competencias adquiridas. Las evaluaciones deben ser claras y transparentes, basadas en criterios objetivos.
- **Retroalimentación constante:** Proporcionar retroalimentación continua a los empleados sobre su desarrollo, identificando áreas de mejora y fortalecimiento.

4.2.e. *Capacitación y desarrollo*

La capacitación y desarrollo son procesos clave en la gestión de recursos humanos, cuyo objetivo es mejorar las habilidades, conocimientos y competencias de los empleados para que puedan desempeñar sus funciones de manera más eficiente y contribuir al logro de los objetivos de la organización.

Pueden ayudar en la integración de estos procesos en la administración pública las siguientes herramientas:

- **Programas de formación continua:** Desarrollar programas de formación que permitan a los empleados mejorar sus competencias y estar preparados para alcanzar los niveles superiores en la carrera horizontal.
- **Planes de desarrollo individualizados:** Trabajar con cada empleado para crear un plan de desarrollo personal que identifique oportunidades de crecimiento.

4.2.f. Incentivos y Reconocimiento

Los incentivos y el reconocimiento son herramientas clave dentro de la gestión de recursos humanos que se utilizan para motivar, retener y aumentar el desempeño de los empleados. Ambos conceptos buscan reforzar el comportamiento positivo, aunque lo hacen de maneras diferentes: los incentivos suelen estar ligados a recompensas tangibles o económicas, mientras que el reconocimiento se refiere al aprecio y apalabra de los logros, más intangible y emocional.

Podríamos diferenciar los siguientes tipos:

- **Reconocimientos no económicos:** Ofrecer incentivos como reconocimiento público, asignación de proyectos especiales o mayor autonomía en la toma de decisiones.
- **Incentivos económicos:** Si el presupuesto lo permite, también se pueden implementar bonificaciones salariales o aumentos graduales por la progresión en la carrera horizontal.

4.2.g. Crear una cultura organizacional de desarrollo

Crear una cultura organizacional de desarrollo significa establecer un entorno de trabajo en el que el crecimiento personal y profesional de los empleados sea una prioridad constante. En este tipo de cultura, la organización fomenta el aprendizaje continuo, la mejora de competencias y habilidades, el liderazgo efectivo y el crecimiento interno, con el objetivo de maximizar el potencial de los empleados y, al mismo tiempo, lograr los objetivos estratégicos de la organización.

Para esto, puede emplear las siguientes herramientas:

- **Promover el desarrollo interno:** La administración pública debe fomentar una cultura de aprendizaje y desarrollo continuo. Esto implica que los empleados se sientan apoyados en su crecimiento, sin la presión de tener que alcanzar un puesto jerárquico superior.
- **Comunicación clara:** Los objetivos y beneficios de la carrera horizontal deben estar claramente comunicados a todo el personal.

4.2.h. Evaluar el impacto y mejorar el proceso

Evaluar el impacto y mejorar el proceso se refiere a la práctica de analizar los resultados y efectos de una acción, iniciativa o programa, y luego utilizar esa información para optimizar o ajustar el proceso para que sea más efectivo en el futuro. Este enfoque está orientado a la mejora continua, asegurando que los objetivos se alcancen de manera más eficiente y que los recursos se utilicen de la mejor forma posible.

A tal efecto, será necesario llevar a cabo los siguientes pasos:

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

- **Monitoreo y evaluación:** Crear mecanismos para evaluar el impacto de la carrera horizontal en el rendimiento de los empleados y en la administración pública en general. Recoger retroalimentación de los empleados sobre su experiencia en el proceso.
- **Ajustes y mejoras:** El sistema debe ser flexible para adaptarse a las necesidades cambiantes de la administración pública y del personal.

A la vista de todo lo anterior, puede observarse que existen herramientas al alcance de la administración pública para conseguir implantar un sistema de carrera horizontal que, indudablemente redundará en la mejora en los resultados, por cuanto podrán obtenerse los siguientes beneficios:

- **Retención de talento:** Al permitir que los empleados se desarrollen dentro de sus áreas de expertise, es menos probable que busquen oportunidades fuera de la organización.
- **Mejora del desempeño:** Al centrarse en la especialización y el desarrollo continuo, los empleados mejoran sus capacidades y conocimientos, lo que puede traducirse en un servicio más eficiente y de mayor calidad.
- **Motivación y satisfacción laboral:** El reconocimiento del desarrollo y las competencias adquiridas genera mayor satisfacción en los empleados.

Implementar este tipo de carrera en la administración pública requiere un compromiso con el desarrollo de las personas y la adaptación de los sistemas tradicionales de evaluación y promoción. Sin embargo, sus beneficios a largo plazo pueden ser significativos para la eficiencia y calidad del servicio público.

5. CONCLUSIONES

Existen cuatro palancas o mecanismos fundamentales a fin de poder mejorar los resultados de una organización: La estructura organizativa, la gestión de los recursos humanos, los sistemas de gestión y la cultura organizacional.

De estas cuatro herramientas, la administración solo dispone de una, la cultura organizacional, para poder generar impacto en el corto-medio plazo en los resultados.

Los resultados dependen directamente y en un porcentaje muy elevado del ambiente de trabajo, entendiéndose que el 80% de dicho clima organizacional está determinado por el líder y la percepción del líder y del estilo de liderazgo que tengan las personas empleadas.

En un escenario de incertidumbre, como el actual, en el que lo que cabe esperar es el cambio, el tipo de liderazgo con mayor impacto en la mejora de resultados es el que acepta y gestiona el cambio, impulsando al equipo a obtener resultados.

El liderazgo transformacional, que impulsa y motiva, es capaz de retener el talento, lo cual resulta crucial para la mejor prestación del servicio públi-

co, redundando en el buen ambiente de trabajo y en la mejora de la productividad.

Para implantar el liderazgo transformacional en la administración pública es fundamental que los líderes promuevan una visión clara y compartida, desarrollen un entorno de trabajo que fomente la innovación, la transparencia y la colaboración, y aseguren que los empleados se sientan empoderados para contribuir al bienestar de los ciudadanos. Este enfoque puede transformar profundamente cómo se prestan los servicios públicos y cómo los ciudadanos perciben la eficiencia del gobierno, mejorando tanto los resultados como la confianza en las instituciones públicas.

La regulación de la carrera profesional horizontal igualmente deriva en la retención del talento y del factor humano consolidado, premiando la experiencia y los conocimientos adquiridos y transmitidos sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, para lo cual resulta indispensable contar con la oportuna regulación de la Ley de Función Pública autonómica.

REFERENCIAS DOCTRINALES Y NORMATIVAS:

- Liderazgo que obtiene resultados, Daniel Goleman.
- Liderazgo transformador. Claves para motivar, implicar y desarrollar equipos de alto rendimiento. Xavier Marcel.
- Estructura organizativa y resultado empresarial: un análisis empírico del papel mediador de la estrategia. Enrique Claver-Cortés, Eva M. Pertusa-Ortega; José Francisco Molina-Azorín.
- Incidencia de la inteligencia emocional en el clima laboral del sector público, caso Municipio de Pelileo, Artículo científico, ciencias sociales. Uniandes EPISTEME.
- Influencia del liderazgo sobre el clima organizacional. Bill Jonathan Serrano Orellana, Alexandra Portalanza. ScienceDirect.
- Liderazgo femenino y clima organizacional, en un instituto universitario. P. Ponce, S. Pérez, S. Cartujano, R. López, C. Álvarez, B. Real. Global Conference on Business and Finance Proceedings.
- Leadership that gets results. D. Goleman. Harvard Business Review.
- Influencia del liderazgo sobre el clima organizacional en PYMES: caso catering Gourmet de Durango. M. González, E. Figueroa y R. González. Revista Internacional Administración & Finanzas.
- Organizational climate and culture. B. Schneider.
- Medición del clima organizacional y su relación con el liderazgo en una franquicia de comida rápida en la ciudad de Tijuana. S. Las, J. Cisneros, L. Bravo, S. Carrillo, A. Bustamante. Global Conference on Business and Finance Proceedings.

Cómo mejorar los resultados de la administración a través de la retención del talento...

- Psychological climate, Empowerment, Leadership Style, and Customer-Oriented selling: An Analysis of the Sales Manager-Salesperson Dyad. C. Martin, A. Bush. *Journal of the Academy of Marketing*.
- Estilos de dirección como determinante del clima laboral en Chile. A. Rainero. *ABANTE*.
- Influencia de liderazgo en la percepción del clima organizacional. *Vocerol*.
- El líder experto...en liderazgo. Gorka Iglesias. *Harvard Deusto*.
- La carrera horizontal de los funcionarios y las necesarias leyes de desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público. *Jurídico Administrativo*.
- Ley 20/21, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.
- Decreto ley 7/2024, de 31 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas.
- Decreto 49/2022, de 22 de diciembre, por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 129/2020, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón.
- Sentencia, de 13 de junio de 2023, del Tribunal Supremo en interés casacional.
- Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la administración general de la junta de Extremadura (DOE 225).
- Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat (DOGV 8440).

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

María Teresa Peiró García-Machiñena

Funcionaria de carrera del Gobierno de Canarias, perteneciente al cuerpo de Administradores financieros y tributarios

Interventora delegada de la consejería de Educación de 1995 a 2007

Jefe de servicio de regimen jurídico y AAGG de la DGTNT de la consejería de Presidencia de 2008 a 2015

Directora General de RREE del SCS de 2015 a 2017

Secretaria de la junta consultiva de contratación pública de Canarias de febrero de 2017 a octubre de 2024

RESUMEN: Se pretende ofrecer unas pautas para una aplicación correcta de la contratación menor, ajustada a la normativa de aplicación, actualmente recogida en la LCSP y basándose en informes de las diferentes juntas consultivas.

ABSTRACT: The aim is to offer guidelines for the correct application of minor contracts in accordance with the applicable regulations currently included in the LCSP and based on reports from the various advisory boards

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. CONTRATACIÓN MENOR Y DIRECTIVAS EUROPEAS. 3. REGULACIÓN EN LA NORMATIVA ANTERIOR A LA LCSP. 4. REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LCSP. 5. CARACTERÍSTICAS.

No hay duda, que cuando se aborda la materia relativa a la contratación pública siempre hay un apartado en el que de forma específica se hace referencia a la contratación menor, dado que, sin ánimo de exagerar, esta figura contractual es el procedimiento más utilizado por todos los poderes adjudicadores, independientemente de su tamaño, tanto por órganos de contratación del Estado, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Entidades Locales (EELL).

Además, la regulación de la contratación menor es de las cuestiones que más confusión y disparidad de criterios ha provocado en los gestores de la contratación pública, dando lugar a numerosos artículos, informes y estudios sobre el tema, no siendo en muchas ocasiones, coincidentes en sus criterios, lo cual gene-

ra aún mayor incertidumbre a la hora de su aplicación. Y como se ha dicho anteriormente, es el procedimiento de adjudicación más utilizado por los diferentes órganos de contratación e incluso en varias organizaciones, es el único que se utiliza, por ello la importancia de una buena y correcta utilización del mismo.

Ante esta situación, la intención de este trabajo consiste en ofrecer una serie de pautas para una aplicación correcta de la contratación menor, ajustada a la normativa de aplicación, que actualmente se encuentra recogida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante LCSP), con el apoyo de informes o recomendaciones de las diferentes Juntas Consultivas de Contratación Pública tanto del Estado como de las CCAA, si bien se tendrán en cuenta preferentemente los emitidos por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El contrato menor se articula como un régimen jurídico excepcional, dirigido a atender necesidades de poca cuantía, que deben ser cubiertas por los poderes adjudicadores, simplificando el procedimiento administrativo, y en el que prima su agilidad.

Es un sistema excepcional, pero que, en la realidad, ocurre todo lo contrario, ya que la experiencia demuestra que se ha convertido en el instrumento básico y casi único para la adjudicación de contratos públicos. El contrato menor es una figura de uso muy intenso. Las contrataciones de pequeñas cuantías suponen en conjunto una gran cantidad de euros que a priori puede pensarse que no son correctas o que está actuando de forma irregular, relacionándose con problemas de fraude o corrupción.

Si bien es un medio adecuado para cubrir determinadas necesidades de forma rápida, su utilización indebida, repetitiva, abusiva y generalizada ha provocado muchos supuestos de corrupción, por lo que debe tenerse cuidado en su aplicación.

Pero no por ello el contrato menor debe ser demonizado. El contrato menor está previsto en la normativa y es una figura que utilizada correctamente permite una agilización importante en el cumplimiento de los fines públicos

El contrato menor posibilita satisfacer las necesidades públicas de una manera rápida, con un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía del mismo. Sin embargo, debemos tener en cuenta que son una excepción a los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad, a la libre competencia y a la selección de la oferta económicamente más ventajosa. No deja de ser una adjudicación «a dedo» y, por tanto, contraria a los principios generales de la contratación pública; ausencia de transparencia, favorecedor de la corrupción

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

y genera ineficiencia económica, teniendo en cuenta además la existencia en la LCSP de nuevos procedimientos de adjudicación que están orientados a contratar de una forma sencilla, eficaz y eficiente

La Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias, en varios informes (informes 6/2009, 1/2015 y 1/2018) ha señalado expresamente que el contrato menor es un instrumento válido y legal para llevar a efecto el aprovisionamiento de bienes y servicios que se articula, tanto en la normativa anterior TRLCSP del 2011 como en la actual LCSP, como un régimen jurídico dirigido a atender la necesidad de simplificar el procedimiento administrativo en aquellos supuestos en los que debe primar la agilidad con que han de ser atendidas determinadas necesidades de reducido importe económico.

No obstante, la contratación menor no puede constituirse en el procedimiento ordinario para la adjudicación de los contratos. No es la modalidad más adecuada para asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la prestación de servicios. La propia exposición de motivos de la actual LCSP pone de manifiesto la intención de limitar la contratación menor al señalar *“que con el procedimiento abierto simplificado se habilita una tramitación especialmente sumaria para contratos de escasa cuantía que ha de suponer la consolidación de la publicidad y la eficiencia en cualquier contrato público, reduciendo la contratación directa a situaciones extraordinarias”*

2. CONTRATACIÓN MENOR Y DIRECTIVAS EUROPEAS

Las Directivas europeas de contratación pública, concretamente la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la más novedosa, al carecer de precedente en la normativa comunitaria, como es la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, regulan la contratación pública que supera determinados umbrales económicos, es decir, regulan los contratos que la LCSP define como contratos sujetos a regulación armonizada. Se refieren a la contratación que tiene una importancia que va más allá de los propios Estados Miembros y por ello no contemplan esta contratación menor, lo cual no significa que el Derecho europeo se despreocupe de la contratación de cuantía inferior a la prevista en las Directivas, dado que existen unos principios generales que deben ser respetados en todo caso.

Respecto a los contratos cuyo importe se encuentran por debajo del umbral que determina el derecho europeo, en principio, la Unión Europea deja libertad al legislador nacional para determinar su régimen jurídico, sobre la base de que presentan escaso interés transfronterizo, pero esa libertad no puede llevar a una utilización abusiva e indebida de los contratos menores, teniendo como límite

que en su tramitación se observen los principios que inspiran la contratación pública, en concreto, los principios de publicidad, transparencia, libre acceso y no discriminación.

Los Estados Miembros pueden mantener este tipo de contratos, y así el contrato menor no solo existe en España, sino también en otros países de nuestro entorno, encontrando su razón de ser en su escasa cuantía y duración.

La figura del contrato menor no es desconocida por la Unión Europea y son las propias instituciones europeas al regular sus contrataciones, en concreto, el Reglamento UE 2018/1046 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de julio, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, en donde se reconoce expresamente el concepto de contratos de “escasa cuantía” para aquéllos de importe igual o inferior a 15.000 euros respecto de los cuales no es preciso solicitar tres ofertas, y podrán ser adjudicados sobre la base de una sola oferta sin publicación previa de un anuncio de contrato.

Además, se establece, en relación a la tramitación de los contratos de cuantía igual o inferior a 1.000 euros, que será suficiente con la factura sin aceptación previa de una oferta. Se aseguran convocatoria para los de importe superior a 15.000 euros.

Es paradójico que la UE admita la adjudicación de contratos sin publicidad cuando su cuantía es escasa, mientras que, en España, se está exigiendo a todas las EELL, u organizaciones, independientemente de su tamaño, que toda la contratación de sus necesidades, se efectúe mediante procedimientos abiertos o mediante los sistemas de racionalización de la contratación.

3. REGULACIÓN EN LA NORMATIVA ANTERIOR A LA LCSP

Antes de analizar la regulación actual, es interesante hacer una breve referencia a la evolución de esta figura en las normativas de contratación pública anteriores, así como los problemas que generó su aplicación con la redacción original en la ley actual de contratos de 2017.

Las normas de contratación anteriores a la LCSP recogían las adjudicaciones directas y los contratos menores, y ha sido la normativa comunitaria la que ha ido poco a poco limitando su aplicación.

El Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, hacía referencia a los suministros menores y regulaba la adjudicación directa como forma de adjudicación

Con posterioridad, la ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en su exposición de motivos señala como fin de la misma, la potenciación de los contratos menores, definidos por el importe y que únicamente precisaban la aprobación del gasto y factura, si bien en los contratos menores de obras era preciso también, el presupuesto y el proyecto, en su caso.

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

En iguales términos era su regulación en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Posteriormente, la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, también recoge como documentación del contrato menor, la aprobación del gasto y facturas y en concreto para el contrato de obras, presupuesto y en su caso, el proyecto, si bien aparece la necesidad del informe de supervisión cuando afecta a la estabilidad de la obra. Y esta misma regulación se establece en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)

Finalmente, el Estado español realizó la trasposición de las directivas comunitarias con la promulgación de la actual LCSP, que entró en vigor el 9 de marzo del 2018, que diseña un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, manteniendo la regulación de la figura del contrato menor, pero con mayores restricciones.

4. REGULACIÓN DEL CONTRATO MENOR EN LA LCSP

Las novedades en la regulación del contrato menor en la LCSP respecto a la regulación anterior son:

1. La reducción de los umbrales máximos para su utilización,
2. Los tipos de contratos en los que se puede utilizar y,
3. La inclusión de nuevos requisitos procedimentales para su tramitación

Antes de entrar en la regulación actual, es recomendable una breve referencia al precepto original de los contratos menores y que dio lugar a ríos de tinta respecto a su interpretación, que tenían en común que se dirigían siempre a facilitar la aplicación de esta figura. No se quería reconocer de forma expresa lo que expresamente recogía el precepto y la intención real del legislador.

El texto original recogía en el punto 3 del artículo 118”:

“3. En el expediente se justificará ... y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla”

La interpretación del precepto dio lugar a confusión y a múltiples criterios interpretativos, a diversos informes de juntas intentando arreglar la situación, dado que no podía permitirse que se limitase o incluso que se impidiera su aplicación. El contrato menor es un procedimiento demasiado ágil y fácil de aplicar que los gestores de la contratación, no podían estar de acuerdo con esa limitación que había introducido el legislador.

Las cuestiones que se planteaban eran si la limitación era durante un año, si ese año se refería al año natural, si la limitación afectaba a la tipología de contratos, es decir, si se adjudicaba uno de servicios ya no podía adjudicarse de suministro o que se hacía con el de obras cuyo importe es superior (Informe 41/2017 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Informe 3/2018, de 13 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, Recomendación 1/2018 de la Junta Consultiva de Canarias sobre contratos menores)

Posteriormente, después de un análisis minucioso de lo que la ley regulaba respecto a la limitación de no adjudicar varios contratos menores a un mismo adjudicatario, se produjo la modificación del artículo 118 de la LCSP por la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores. Se aprovechó esta norma para eliminar estos nuevos controles que habían entrado en vigor hacía menos de dos años y así en la propia exposición de motivos recoge de forma expresa, *que era urgente y necesario por razones de seguridad jurídica solucionar los graves problemas técnicos que el actual artículo 118.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, planteaba al exigir, para celebrar un contrato menor, que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen las cifras que establece el artículo 118.1 de la Ley 9/2017.*

Conscientes del caos que produjo el precepto que la solución fue su anulación directa. Muerto el perro se acabó la rabia, y todos aquellos informes intentando justificar su aplicación quedaron para la historia que ahora se cuenta.

Una vez producida la modificación, se analizará la regulación actual y vigente de la contratación menor:

La regulación del contrato menor es escasa, dispersa e imprecisa, limitándose a unos pocos artículos y a unas referencias en otros por lo que su aplicación práctica no está exenta de múltiples cuestiones y problemas, siendo la doctrina o las juntas consultivas las que han ido perfilando sus características, las cuales han ayudado a los gestores a su correcta tramitación.

En cuanto al **concepto del contrato menor** señalar que el contrato menor solo puede definirse por la cuantía o importe y así la LCSP en el artículo 118 señala expresamente que *se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios*"

Esta definición debe completarse con lo dispuesto en el artículo 29.8. en el que se recoge que: — *Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.*

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

Así la cuantía y duración del contrato son los elementos esenciales de la definición del contrato menor.

La normativa exige, en todo caso, la tramitación de un expediente administrativo así el título del artículo 118 es “*Expediente de contratación en contratos menores.*”

Esta circunstancia debe ser resaltada dado que en ocasiones se produce una confusión entre la contratación menor y la contratación verbal, prohibida en la normativa contractual con la única excepción de los supuestos de emergencia.

La redacción actual del artículo 118 de la LCSP modificado el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, publicada el 05 febrero 2020 y que entra en vigor el 6 febrero:

Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.

1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.

3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4

5. CARACTERÍSTICAS

1. Lo primero que debe destacarse respecto a la regulación anterior es la disminución de los **umbrales** que permiten acudir al contrato menor; se pasa de 50.000 a 40.000 euros en obras y de 18.000 a 15.000 en suministros y servicios.

No se puede dejar de destacar que a partir de ese momento los contratos menores pasaron de ser 17.999,99 euros a 14.999,99 euros.

La nueva redacción utiliza el concepto de valor estimado para referirse a esos límites cuantitativos, referencia más clarificadora que el de importe incluida en el TRLCSP.

2. En cuanto a los **tipos de contratos**, el artículo 118 sólo hace referencia a los contratos de obras, suministros y servicios, a diferencia del TRLCSP que señalaba expresamente “*cuando se trate de otros contratos*”

Por ello procede cuestionarse que ocurre ahora con otros tipos de contratos de valor estimado inferior a 15.000 euros.

Respecto a los contratos privados, se ha pronunciado favorablemente la Junta del Estado en su informe 57/2018, en el sentido de que a los contratos privados que celebren las administraciones públicas también les resulta de aplicación la regulación de los contratos menores cuando se cumplan las condiciones legales para la aplicación de esta figura jurídica. Y en concreto respecto a los contratos privados de creación e interpretación artística y a los contratos de patrocinio, cuando tienen la consideración de contratos privados, les resultaría de aplicación la normativa relativa a los contratos menores, Expediente 7/18 de la Junta del Estado

En el informe 84/2018 de la Junta del Estado recoge que el régimen de contratación de los contratos menores sí resulta de aplicación a los contratos administrativos especiales

En cuanto a su aplicación a los contratos de concesión de obra o concesión de servicios, la Junta del Estado en su informe 87/18 recoge que, por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca, la única solución posible es que el sistema del contrato menor no les resulta de aplicación. Criterio que mantiene en el Expediente 1/19 relativo a la naturaleza de los servicios de cafetería y reprografía. en donde establece: “*Por el contrario, si estamos en presencia de una concesión de servicios por haberse transferido el riesgo operacional del contrato, tal como expusimos en nuestro informe 87/2018 de 4 de marzo, el régimen jurídico del contrato menor no puede aplicarse puesto que, además del hecho de que el artículo 118 no las menciona, “en el caso de las concesiones, por la propia naturaleza de las prestaciones que les son propias y por su complejidad intrínseca la única solución posible es que el sistema del contrato menor no resulta de aplicación.”*”

En este momento puede señalarse la advertencia que la LCSP señala en el artículo 308.2 “*En ningún caso la entidad contratante podrá instrumentar la contratación de personal a través del contrato de servicios, incluidos los que por razón de la cuantía se tramiten como contratos menores.*”

3. El punto 2 del artículo 118 determina que **en el expediente de contrato menor** debe constar un informe del órgano de contratación, entendido como informe suscrito por el titular del órgano de contratación, en el que se justifique

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

de manera motivada el fin que se pretende atender y de que no hay división del objeto, es decir, que la prestación tiene unidad funcional, técnica y económica. En el citado informe deberá constar expresamente

- la necesidad del contrato (reiteración de lo recogido en el artículo 116.1 LCSP “*La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato.*”)
- la no alteración del objeto para evitar la aplicación de los importes señalados.

En esta justificación de no alteración del objeto del contrato es donde se encuentran los mayores problemas prácticos, dado que es preciso justificar y motivar que el objeto del contrato menor, no es consecuencia de la división de un objeto contractual más amplio que exigiría aplicar reglas de publicidad y un procedimiento más exigente. Nos encontramos ante el problema **del fraccionamiento del objeto**. Este fraccionamiento de los contratos para adjudicarlos directamente como contratos menores ha estado en la base de muchos supuestos de corrupción.

Se debe justificar adecuadamente y de forma motivada que no se está dividiendo o fraccionando el objeto de la contratación, con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan, tal y como recoge expresamente el artículo 99.2 de la LCSP. Del fraccionamiento del objeto también se refiere la propia Directiva 2014/24/UE al determinar la imposibilidad de que una contratación se fragmente con el objetivo de evitar que entre en el ámbito de aplicación de la Directiva (art. 5.3).

No es cuestión sencilla, dado que el legislador no establece criterios específicos para identificar este fraccionamiento, por lo que debe analizarse caso por caso. La simplificación y agilidad de esta forma de adjudicación conduce, en ocasiones, al fraccionamiento del objeto del contrato, a realizar contratos sucesivos con el mismo objeto o se divide el objeto de un contrato más amplio para beneficiarse de las reglas de adjudicación directa. Pero en aquellos supuestos en los que las prestaciones son completamente diferentes y no supongan un fraccionamiento del objeto, pueden tramitarse diferentes contratos menores. Y en esta línea, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias, en su Informe 1/2010, considera que «*no existirá fraccionamiento fraudulento del objeto contractual cuando, después de haberse realizado un primer contrato, se tenga que volver a contratar la misma prestación debido a una necesidad nueva, no previsible en el momento de realizar el primer contrato*», ya que, en este caso, la causa es diferente”

En este punto del fraccionamiento, si bien los contratos menores no pueden ser objeto de recurso especial, merece resaltar una Resolución Tribunal Admi-

nistrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que se pronuncia sobre esta cuestión del fraccionamiento de los contratos menores, concretamente en la Resolución n.º 164/2023, de 29 de junio.

El supuesto de hecho es el de una entidad, poder adjudicador, que procede a publicar, en su web oficial, un anuncio por medio del cual convoca la licitación de 22 contratos menores de servicios.

Se presenta recurso especial por una empresa contra el citado anuncio en base a que considera que se está contraviniendo la regla de publicidad dado que el valor estimado del conjunto de todos los contratos asciende a la cantidad de 306.355,06 €, y que, a su juicio, se ha producido un fraccionamiento ilícito de una contratación que debió tramitarse como armonizada mediante lotes, alegando un fraccionamiento indebido del objeto de la contratación.

La Resolución señala que la impugnación radica en el hecho de que se ha llevado a cabo una convocatoria de contratación pública de 22 contratos menores que debió, realmente tramitarse como procedimiento abierto, por lo que concluye que procede el recurso especial en materia de contratación contra el acto recurrido, al tratarse del anuncio de una contratación de servicios cuyo valor estimado, en su conjunto, es superior a cien mil euros.

El Tribunal expresa que, si bien en principio no tiene competencias para conocer sobre la comisión de posibles infracciones legales en las contrataciones menores, en este caso se dan unas circunstancias excepcionales, que hacen conveniente y necesario un pronunciamiento sobre la legalidad de la actuación del poder adjudicador.

La circunstancia excepcional que resulta decisiva a la hora de conocer y resolver el recurso interpuesto, es que queda constatado que el poder adjudicador, mediante un mismo anuncio de licitación, insertado en la web oficial y no en la PLCSP, ni en el DOUE, ha procedido a convocar la contratación menor de 22 contratos de servicios estableciendo una reglas generales y comunes a todos ellos, tanto con respecto a los requisitos de capacidad y aptitud de los posibles licitadores y contratistas, como en relación al contenido y plazo de presentación de las ofertas, el plazo de ejecución de las prestaciones y el valor estimado de las mismas.

Sigue señalando que no existe documento, informe o memoria del poder adjudicador que motive las razones que fundamenta su decisión de acudir a la contratación menor de tales servicios, y esa injustificada actuación del poder adjudicador tiene como consecuencia que la licitación de los indicados servicios se haya visto sustraída de la publicidad legalmente prevista, decisión que evidentemente es contraria, no sólo a las previsiones de los artículos 99, 132, 135 y 156 de la LCSP, sino a los fundamentales principios de transparencia, favorecimiento de la concurrencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa para el interés general que inspiran la contratación pública europea,

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

lo que constituye causa de nulidad de pleno derecho del anuncio impugnado y de todos los actos contractuales que del mismo se deriven.

Y por ello se estima el recurso interpuesto declarándose, en consecuencia, la nulidad del citado anuncio y de cuantos actos contractuales tengan causa y sean consecuencia del mismo.

En este análisis, también debe destacarse la posibilidad de realizar los denominados **contratos menores puentes**. A los mismos, la Junta del Estado ha dado el visto bueno, en concreto en el informe 73/18 Fraccionamiento de contratos menores. Contratos puente, en el que señala que *el principio de continuidad en la prestación del servicio público permite acudir al procedimiento del contrato menor para paliar los casos en que no se haya licitado el nuevo contrato, pero únicamente cuando no quepa la aplicación del artículo 29.4 de la LCSP y siempre que la naturaleza del servicio público lo justifique*.

Continuando con el análisis de la documentación que debe constar en el expediente de un contrato menor, debe hacerse referencia a la aplicación de la disposición adicional tercera de la LCSP que determina unas normas específicas de contratación pública para las EELL y, en concreto el punto 8 dispone. *“Será también preceptivo el informe jurídico del secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos.”*

La exigencia o no de que conste en el expediente de contratación de los contratos menores el informe jurídico del secretario, es una cuestión que ha sido abordada por diversas juntas consultivas y con conclusiones diferentes. Destacar el pronunciamiento de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias a través de la Recomendación 1/2023 de 28 de septiembre sobre la tramitación de los expedientes de contratos menores por las EELL que concluye: *La disposición adicional tercera de la LCSP referida a normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales en su punto 8 determina que el informe jurídico del Secretario es preceptivo en la aprobación de expedientes de contratación, sin una referencia expresa a los menores, dado que en la contratación menor no procede una aprobación del expediente sino una aprobación del gasto*.

4. El siguiente punto del artículo 118 se refiere concretamente a **los contratos menores de obras** en los que debe incluirse el presupuesto, el proyecto en los casos que proceda, así como el informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

5. Continúa el artículo que al expediente debe incorporarse la aprobación del gasto y la factura correspondiente.

Respecto al contrato menor de obras y la necesidad de emisión de certificaciones de obras, la Junta Consultiva de Canarias se pronunció mediante informe 4/2017 en el que determina que *en los contratos menores de obras por tratarse de expedientes que se caracterizan por su simplificación administrativa, el documento exigible para el abono del pago del precio es la factura. Y que la expedición de certi-*

ficaciones de obras, en este tipo de contratos, podrá ser exigible si así se ha pactado en los documentos contractuales suscritos entre las partes.

6. Siguiendo con las características de los contratos menores ha de hacerse referencia que los mismos sólo proceden o pueden utilizarse para dar satisfacción a necesidades puntuales y esporádicas, y no a necesidades periódicas y previsibles. Esta cuestión tiene una relación directa con la obligación de planificación de la contratación por los órganos de contratación.

Es práctica habitual restringir la utilización del contrato menor para necesidades que tengan carácter puntual o recurrente y, aunque no se recoge de forma expresa en la norma, los diferentes informes de las juntas consultiva lo ponen de manifiesto, así la recomendación 1/2018 de la Junta de Canarias, señala que la contratación menor debe ser utilizada para atender aquellas necesidades puntuales, no previsibles y no repetitivas, debiendo procederse por parte de los diferentes órganos de contratación a hacer un esfuerzo para realizar una planificación anual o plurianual de su actividad contractual y utilizar la pluralidad de procedimientos que recoge la LCSP para atender las necesidades de los órganos de contratación cumpliendo con los principios inspiradores de la Ley. Y la recomendación 1/2019 de la junta consultiva de canarias determina la obligación por parte de los poderes adjudicadores de una necesaria programación y planificación de la actividad contractual que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o en períodos plurianuales, y en consecuencia en el expediente del contrato menor deberá quedar expresamente justificado que dicho contrato se refiere a prestaciones que no se han podido planificar pero que es preciso cubrir o llevar a efecto de forma inmediata.

Un informe reciente sobre la cuestión es el Informe 4/2023 de 9 de junio de la Junta de Valencia sobre contratación menor para actuaciones repetitivas y periódicas. Aplicación de los principios de la contratación pública.

7. Continuando con el artículo 118, debe hacerse referencia al punto 5 en el que se recoge que lo dispuesto en su apartado 2.º, es decir, el informe del órgano de contratación de necesidad del contrato y de no alteración del objeto, no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar **pagos menores**, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros

Este precepto está reconociendo expresamente que, en los gastos inferiores a 5.000 euros, sólo es preciso factura y aprobación del gasto, si bien con la condición de que su abono se realice por el sistema de anticipos de caja fija o similar.

En el informe 23/18 la Junta del Estado señala que las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramiten a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyan contratos menores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP, siempre y cuando su valor estimado no exceda de 5.000 €, no exigen la realización del informe de necesidad del contrato ni la justificación de que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

los umbrales propios del contrato menor y ello es así por expresa imposición del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, que modifica el artículo 118. A sen su contrario. el resto de normas de los contratos menores sí serían aplicables cuando se cumplan los requisitos legales.

La cuestión que ahora se plantea es en que consiste ese sistema de anticipo de caja fija. Tanto la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como en el ámbito de la CAC, la ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, establecen que se entiende por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que realicen habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

Si bien, a través de este sistema se pueden realizar pagos que no tienen naturaleza contractual (abono de tasas, dietas, multas, etc.) el reconocimiento expreso de esta posibilidad permite concluir que la LCSP no prohíbe emplear el contrato menor para satisfacer necesidades recurrentes, pero sólo para gastos corrientes (capítulo 2) y no de inversión (capítulo 6).

En este sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Canarias en varios informes dictamen 202/2024-120/2024 que basándose en el dictamen 211/2021, de 14 de abril del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana que, con claridad y rigurosidad y después de un exhaustivo análisis de la doctrina en la materia de las distintas Juntas Consultivas de Contratos y coincidiendo con el criterio de que la contratación menor no debe ser utilizada para cubrir las necesidades que correspondan a prestaciones periódicas y recurrentes, se pronuncia en ese sentido pero con dos importantes matices:

Por un lado, aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía (200 euros). Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), a juicio de este Órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor.

Y por otro, para los gastos abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija u otro similar, la propia LCSP de 2017, en el apartado 5 del artículo 118, dispone que el apartado 2.º de este artículo no será aplicable a contratos por importe inferior a 5.000 euros. Lo que supone, por tanto, acudir a un contrato menor para atender gastos periódicos y repetitivos, teniendo en cuenta que la naturaleza del procedimiento de anticipo de caja es precisamente, aten-

der esos gastos periódicos y repetitivos y que esta posibilidad es reconocida expresamente por la propia ley de contratos, aunque para contratos por importe inferior a 5.000 euros

En esta cuestión de gastos menores, 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», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias en su disposición adicional séptima con el título Gastos Menores, establece una medida de simplificación para gastos menores, con alcance general a todas las administraciones, a todos los poderes adjudicadores canarios y no vinculado en exclusiva a los gastos financiados con fondos europeos, señalando que los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado fuera inferior a 5.000 euros, IGIC excluido, se considerarán gastos menores.

El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere de la aprobación del gasto y que se justifique la prestación correspondiente mediante factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria señalados, que podrán acumularse en un único acto simultáneo de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.

Con este precepto se reconoce la existencia de gastos menores, inferiores a 5000 euros en los que solo es preciso factura y aprobación del gasto y sin ligarlo al pago por el sistema de anticipo de caja fija, por lo que cabe tanto en gastos corrientes como en gastos de inversión.

En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la LCSP, no es preciso publicación en PLCSP, registrar en RECO y remitir su información a la Audiencia de Cuentas

8. Otro rasgo que caracteriza a los contratos menores es su **duración**. El artículo 29.8 de la LCSP señala que *“Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”*.

La limitación de la duración del contrato menor a un año constituye una de las características principales de su régimen legal, obligando al órgano de contratación ser muy diligente en la previsión y control de las contrataciones que deben realizarse. El año de duración no tiene por qué coincidir con el año natural puede ser plurianual, es decir, que abarque dos anualidades.

La ley limita la duración del contrato, pero en modo alguno está impidiendo que mediante un contrato menor se puedan satisfacer necesidades que previsiblemente vayan a durar más de un año.

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

Respecto a la duración del contrato menor debe tenerse en cuenta el artículo 29.7 LCSP relativo a los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras, modificación introducida por la disposición final 1.1 de la Ley 9/2022, de 14 de junio que busca agilizar la tramitación de determinados contratos complementarios, como son los contratos menores de dirección de obra, señalando que *los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año, si bien su duración no puede exceder de 30 meses, y lo que excede de 12 meses a 30, sea porque el plazo de garantía y la liquidación*

En relación con estos contratos menores de redacción de proyecto y de dirección de obra, llama la atención que la ley prohíba su contratación por el procedimiento abierto supersimplificado (PASS), al señalar que no pueden ser para prestaciones de carácter intelectual, pero puedan tramitarse por contrato menor. Informe de la Junta Estado 92/18 Aplicación de la técnica de los contratos menores a los contratos de redacción de proyecto, la LCSP permite emplear el contrato menor para la contratación de proyectos de obras o instalaciones o cualquier otra prestación de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo siempre que se cumplan las condiciones que la ley establece para ello.

9. Una de las cuestiones que mayor incertidumbre plantea la contratación menor, es la posibilidad o necesidad o conveniencia de efectuar **trámites de concurrencia** entre los operadores económicos. Es decir, la posibilidad, o necesidad de solicitar ofertas para la adjudicación de los contratos menores.

Para analizar esta cuestión debe comenzarse poniendo de relieve otra característica intrínseca de los contratos menores y que se recoge en el artículo 131 LCSP relativo al procedimiento de adjudicación en cuyo punto 3 se establece: *“Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.”*

En este tipo de contratación estamos ante una adjudicación directa, por lo que a priori no es preciso analizar varias ofertas para adjudicar estos contratos. Debe tenerse presente esa idea principal intrínseca del contrato menor que es el de la simplificación y ciertamente también el de la no publicidad, para obtener una prestación de forma rápida y ágil.

No debe pretenderse complicar el procedimiento. Si lo que se desea es concurrencia se acude al PAS y PASS, tramitándose el correspondiente anuncio de licitación y pudiendo presentar oferta cualquier operador económico que cumpla con los requisitos exigidos en el procedimiento.

Este tema de la solicitud de ofertas en los menores, plantean varios problemas. Si solicitan ofertas a diversas empresas, deberá determinarse cómo se elige la mejor, hay que determinar unos criterios para su elección, dado que los operadores económicos siempre deben conocer las condiciones que se requieren para presentar sus ofertas y además la adjudicación debe no sólo ser motivada

sino que esa motivación debe basarse en esas condiciones previas establecidas en el procedimiento, y no en circunstancias que no son conocidas por los que han participado.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, (OIRESCON) en el año 2019 dicta la Instrucción 1/ 2019, de 28 de febrero, (Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la LCSP) que dio mucho revuelo, si bien se refiere al precepto 118 anterior a la modificación efectuada en el año 2022.

La OIRESCON determinó expresamente, que no podrán ser objeto de un contrato menor prestaciones que tengan carácter recurrente, de forma que, año tras año, respondan a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que pueda planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios. Y que, de acuerdo con el principio de competencia, y como medida anti fraude y de lucha contra la corrupción, el órgano de contratación solicitará, al menos, tres presupuestos, debiendo quedar ello suficientemente acreditado en el expediente.

Respecto a Canarias, la Junta Consultiva en la Recomendación 1/2019 se pronunció, al igual que otras CCAA, como Aragón, Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía, que las instrucciones de la OIRESCON son obligatorias para el sector público estatal. También se determinó que no puede incluir conceptos nuevos a los que se encuentran en la ley, en el sentido de que no puede crear derecho material nuevo, ya que únicamente tiene competencia para supervisar y velar por la aplicación y cumplimiento de la ley, es decir, aclarar e interpretar la normativa, y determinando la no obligatoriedad de solicitar presupuestos, aunque si expresa que es recomendable con el fin de promover la concurrencia.

10. Relacionado con la contratación menor se procede a describir unos supuestos espaciales de contratación directa previstos en la LCSP.

a) Los contratos **de servicios sanitarios de urgencia** de valor estimado inferior a 30.000 euros (artículo 131.4 LCSP). En los contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, no serán de aplicación las disposiciones de esta ley relativas a la preparación y adjudicación del contrato. Para proceder a la contratación en estos casos bastará con que, además de justificarse la urgencia, se determine el objeto de la prestación, se fije el precio a satisfacer por la asistencia y se designe por el órgano de contratación la empresa a la que corresponderá la ejecución.

El término prestación de asistencia sanitaria se ha interpretado como una prestación de hacer consistente en el desarrollo de una actividad, de un servicio, pero esta interpretación restrictiva ha sido modulada por la Junta Consultiva de Andalucía en su informe 14/2023 *“de conformidad con la legislación especial en materia sanitaria, la asistencia sanitaria comprende tanto la prestación de ser-*

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

vicios médicos, como farmacéuticos, ortoprotésicos y de productos dietéticos, es decir, prestaciones de servicios y de suministros”.

En consecuencia, el procedimiento de adjudicación previsto en el artículo 131.4 LCSP podría aplicarse a aquellos contratos relativos a la prestación de asistencia sanitaria en supuestos de urgencia y con un valor estimado inferior a 30.000 euros, ya consistan en prestaciones contractuales de servicios o de suministro. Y en cuanto al término urgencia, en principio bastaría su justificación y acreditación en el expediente.

b) El artículo 310 LCSP relativo al **régimen de contratación para actividades docentes**. En los contratos que tengan por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o cuando se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo similar de actividad, siempre que dichas actividades sean realizadas por personas físicas, las disposiciones de esta Ley no serán de aplicación a la preparación y adjudicación del contrato.

Para acreditar la existencia de los contratos a que se refiere este artículo, bastará la designación o nombramiento por autoridad competente.

En el informe de la Junta del Estado 37/19 relativo a diversas cuestiones relacionadas con el artículo 310 determina que la referencia a las personas físicas debe interpretarse restringida, por un lado, a los casos en que se contrate a personas naturales o físicas que no sean empresarios o profesionales, y por otro, a los supuestos en que la persona física contratada no se dedique profesionalmente a estas actividades docentes, sino que lo haga de modo personal y con carácter ocasional. Es decir, cuando las personas físicas actúan en su condición de empresarios o profesionales y cuando se contrate a personas jurídicas es de aplicación la normativa de la LCSP. El precepto es aplicable a las personas físicas que se dedican al ejercicio no profesionalizado y ocasional de actividades formativas en el ámbito del sector público.

c) Ahora vamos al supuesto de la Disposición adicional 9.^a LCSP Normas especiales para la **contratación del acceso a bases de datos y la suscripción a publicaciones**.

Este tipo de contratos podrán efectuarse, cualquiera que sea su cuantía, siempre que no tengan el carácter de contratos sujetos a regulación armonizada, de acuerdo con las normas establecidas en esta Ley para los contratos menores y con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago.

La Junta Consultiva de Canarias en su informe 3/2019 de 25 de septiembre, recoge que estos contratos pueden tener una duración superior al año y ser objeto de prórroga dado que la norma determina que se realicen con sujeción a las condiciones generales que apliquen los proveedores, incluyendo las referidas a las fórmulas de pago, dándose el supuesto de que entre esas condiciones se

encuentra una duración del contrato por un período mayor de un año así como prorrogas obligatorias

En este mismo sentido, de que la limitación de la duración y la prórroga de los contratos menores no se aplica a este tipo de contratos, se ha pronunciado la Junta de Cataluña en su Informe 14/2024, de 25 de abril.

d) Disposición adicional quincuagésima cuarta de la LCSP sobre el régimen aplicable a los **contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación**.

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 modifica la LCSP introduciendo una nueva disposición adicional, la quincuagésima cuarta y posteriormente se modifica dicha a través del Real Decreto-Ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad

Atendiendo a la singular naturaleza de su actividad, como excepción al límite previsto en el artículo 118 de esta Ley, tendrán en todo caso la consideración de contratos menores los contratos de suministro o de servicios de valor estimado inferior o igual a 50.000 euros que se celebren por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, siempre que no vayan destinados a servicios generales y de infraestructura del órgano de contratación.

Los tramites son los mismos del artículo 118 de la LCSP, la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales aplicables a los mismos. Y tampoco se aplica cuando el importe inferior a cinco mil euros y el pago se realiza por caja fija. Por lo que la única diferencia con el régimen general es solo el importe que se incrementa a 50.000 euros

Los informes 4/2019 de 25 de septiembre y el informe 3/2022 de 8 de abril de la Junta consultiva de canarias hacen referencia a esta disposición adicional

11. Otra característica de estos contratos se refiere a **las condiciones para ser adjudicatario** de un contrato menor.

El artículo. 131.3 LCSP establece que *los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118.*

Este requisito es obvio ya que, aunque no se determinara expresamente, sería obligado su cumplimiento, ya que la LCSP en su artículo 65 establece que sólo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, y en el artículo 39 señala como nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra la falta

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional; o la falta de habilitación empresarial o profesional o el estar este incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71.

El operador económico que se elija para celebrar un contrato menor deberá tener capacidad de obrar y las condiciones precisas para realizar la prestación.

En esta cuestión es preciso distinguir entre la exigencia legal y la acreditación o demostración del cumplimiento de disponer la capacidad para contratar. En el contrato menor no es preciso acreditación de la capacidad para contratar pero el empresario debe disponer de ella, por lo que una buena práctica sería una declaración responsable del contratista de que cumple con capacidad, habilitación, solvencia y no tiene prohibición de contratar con el órgano de contratación.

Además, respecto a la posibilidad de comprobación de la capacidad, debe destacarse que la administración electrónica ha dispuesto de medios que contribuyen a conocer que se cumplen los requisitos exigidos en la norma. Las unidades gestoras de la contratación tienen a su disposición los registros de licitadores. En concreto, Canarias está integrada desde febrero del 2019 en el Registro oficial de licitadores y empresas clasificadas del sector público (ROLECE), registro público que para su acceso solo es preciso disponer de certificado electrónico y cuyos certificados de inscripción acreditan frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera, y clasificación, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo

De todos modos, es evidente que desde que el órgano de contratación tenga la más mínima duda que la empresa no cumple con alguno o algunos de los requisitos de capacidad del contratista elegido, debe cerciorarse previamente de su concurrencia, debiendo solicitar la acreditación documental de los mismos.

En relación con el adjudicatario podemos decir que esta figura del contrato menor es de las más utilizadas para cumplir con el porcentaje previsto referido a los contratos reservados a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a empresas de inserción. El Acuerdo de Gobierno de Canarias, de 22 de mayo de 2019, por el que se procede a la fijación de un porcentaje de reserva a este tipo de centros, se recoge que la reserva puede hacerse efectiva a través de los contratos menores. Así se constata en los informes que la junta consultiva de canarias realiza anualmente sobre el cumplimiento de este porcentaje.

Ya hemos hablado de la preparación y adjudicación del contrato, por lo que, una vez adjudicado, procede referirse a la ejecución de las actuaciones correspondientes

Los contratos menores deben ejecutarse de acuerdo con las condiciones establecidas entre las partes. Es cierto que no hay pliegos en sentido estricto (sobre todo en los que no son de obras dado que en ellos hay como mínimo un presu-

puesto, que determina cómo debe ejecutarse la obra), pero ha de existir un documento en el que quede reflejado en que consiste la prestación que debe llevar a cabo el empresario o contratista.

Como hemos afirmado, el contrato verbal está prohibido, salvo emergencia. Así se recoge en el art. 37 de la LCSP, las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el art. 120.1, carácter de emergencia. Es decir, salvo lo previsto para la contratación de emergencia, el carácter formal de la contratación administrativa impide, prohíbe, la contratación verbal. Por ello la necesidad de constar por escrito las obligaciones o las prestaciones o las condiciones que debe llevar a cabo el adjudicatario. Ejemplo, si se precisa una mesa redonda con pata en medio y de color marrón por 3000 euros y con un plazo de entrega de 20 días, el adjudicatario debe ser conocedor de estas condiciones, y las mismas deben constar en la documentación y con ello existir un control del cumplimiento de acuerdo con lo exigido.

En relación con la ejecución del contrato menor ha surgido la cuestión de la existencia de un responsable del contrato. Hay opiniones a favor y en contra. La mayoría expresa que debe existir alguna persona que controle que la ejecución se realiza correctamente, siendo lo habitual que dicha función la realice el titular del servicio que ha determinado la necesidad que cubre el contrato menor y que le corresponderá la conformidad de la factura y de que la ejecución se ha realizado correctamente, para proceder a su abono.

Los contratos menores, como cualquier contrato, pueden ser objeto de **modificación y de resolución**, cuando concurren las circunstancias previstas en la LCSP que habiliten la misma.

Con relación a su modificación, debe tenerse en cuenta la no posibilidad de exceder de los límites, de los importes y del plazo ya que dicha modificación podría dar lugar a que el procedimiento utilizado no fuera el correcto. Así como no puede tramitarse un nuevo contrato menor; ya que podríamos incurrir en un fraccionamiento del contrato, al eludir los requisitos de publicidad, procedimiento y forma de adjudicación que correspondan.

En cuanto a **la prórroga**, debe entenderse como límite la ampliación del periodo de prestación, por lo que no debe existir problema cuando se refiere al plazo de entrega, a los contratos de resultado, dado que cuando no hay culpa del contratista, puede aplicarse el artículo 195 LCSP, es decir, la ampliación del plazo de ejecución de los contratos. *Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y este ofreciera cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación se lo concederá dándosele un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor.*

Ahora nos referiremos a los contratos que realizan **los poderes adjudicatarios no administración pública (PANAPs)**

Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor

Hay diferentes opiniones sobre si la LCSP se refiere a la utilización de los contratos menores únicamente para los casos en los que la entidad contratante sea una Administración Pública, o también entiende su aplicación a los PANAPs, dado que el legislador utiliza la expresión «adjudicación directa», pero en ningún caso habla de contratos menores, ni se remite a las normas aplicables a las Administraciones Públicas

El artículo 318 relativo a la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada de los PANAPs establece que los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, de concesiones de obras y concesiones de servicios, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de servicios y suministros, podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato

En este precepto hay dos circunstancias a resaltar:

- no se utiliza la expresión contrato menor
- e incluye expresamente a los contratos de concesión tanto de obras como de servicios.

Los umbrales económicos son los mismos que los propios del contrato menor, estableciendo unos requisitos similares a los del contrato menor

La Abogacía del Estado en el Informe 2/2018 determina que el artículo 318 no emplea el término contrato menor ni tampoco hace una remisión expresa al 118, sin embargo, se aprecia fundamento jurídico para concluir, que la concreta mención de unos importes plenamente coincidentes con los del contrato menor, unida a la previsión de que los mismos pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato, expresión idéntica a la del artículo 131.3, no es una mera casualidad o coincidencia, sino una decisión deliberada del legislador que está configurando un supuesto conceptualmente coincidente con los contratos menores. Por lo que debe concluirse que los contratos del artículo 318 a) LCSP son coincidentes con el contrato menor, sin advertir razón legal para que se excluya la aplicación de los requisitos del artículo 118.

En términos idénticos se ha pronunciado la Junta del Estado en Recomendación 1 de marzo de 2108, que también considera que existe fundamento jurídico suficiente para concluir que la voluntad de la norma es asimilar ambos conceptos y regímenes jurídicos. En efecto, no cabe considerar superflua o inútil la circunstancia de que los importes de los contratos y sus categorías jurídicas sean en ambos preceptos —118 y 318 a)-plenamente coincidentes, aspecto que debe añadirse a la cristalina referencia a la adjudicación directa *“a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación objeto del contrato”*, referencia que contiene una

expresión idéntica a la empleada en el artículo 131.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público para aludir a los contratos menores.

Esta conclusión es perfectamente compatible con la finalidad que se observa en la ley en el sentido de aproximar el régimen de preparación y adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas y de los Poderes Adjudicadores.

12. Por último debe hablarse de la **publicación y registro** de los contratos menores.

El apartado 6 del artículo 118 LCSP señala que los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4 LCSP, en el que se determina que la publicación en el perfil del contratante de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente.

La información que debe ser publicada para este tipo de contratos será, como mínimo, objeto, duración, importe de adjudicación, y la identidad del adjudicatario, debiéndose ordenar por la identidad del adjudicatario.

Esta publicación debe realizarse en formato abierto y reutilizable, accesible al público durante un período no inferior a 5 años.

En cuanto a la publicación de los contratos menores, la Junta Consultiva de Canarias en la Recomendación 2/2020 de 29 de septiembre

En cuanto a la forma de realizar esta publicación, la Junta Consultiva de Canarias ha dictado Recomendación 2/2020 de 29 de septiembre, En ella se señala que debe ofrecerse al ciudadano una publicación de los contratos menores que cumpla con las reglas establecidas en cuanto al formato abierto y reutilizable. La PLCSP ofrece una funcionalidad específica, un servicio concreto de publicación de los contratos menores que garantiza el cumplimiento de los requisitos legales permitiendo una consulta adecuada de los datos públicos. Por ello no se cumple con los requisitos establecidos en la normativa poniendo un Excel o PDF en el apartado de otros documentos.

Esta publicación no es preciso llevarla a cabo respecto a aquellos contratos cuyo valor estimado sea inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, por lo que deben ser objeto de publicación en PLCSP todos los que no cumplan estos requisitos.

Por último, la ley en el artículo 346 determina que deben ser registrados los datos básicos de los contratos, así como, las incidencias que surjan, modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, importe final y extinción.

Y como ocurre con su publicación, se exceptúan aquellos contratos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IGIC incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

3. Innovación pública y Administración digital

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades de vigilancia del mercado

The supervision of compliance with the Artificial Intelligence Act by market surveillance authorities

Lorenzo Cotino Hueso¹
*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia. Valgrai*

RESUMEN: Este estudio examina la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial (IA) en la Unión Europea bajo el Reglamento de IA (RIA), destacando el papel de las Autoridades de Vigilancia del Mercado (AVM). Se analiza la normativa general de la UE y particular de la IA aplicable, la designación de las AVM de IA por los Estados miembros y con los recursos necesarios para garantizar su efectividad. El artículo aborda las actividades proactivas y reactivas que deben acometer las AVM, incluidas la planificación estratégica, la evaluación del cumplimiento y la imposición de medidas correctivas ante infracciones. Se destacan los poderes de las AVM para acceder a documentación técnica y supervisar las pruebas de IA en condiciones reales. Además, se discuten las variedades de criterios que se están dando en la designación de las AVM de IA en distintos países, con las particularidades que se dan con la Agencia Española

¹ cotino@uv.es. OdiseIA. El presente estudio es resultado de investigación de los siguientes proyectos: MICINN Proyecto “Derechos y garantías públicas frente a las decisiones automatizadas y el sesgo y discriminación algorítmicas” 2023-2025 (PID2022-136439OB-I00) financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/; Proyecto “Algorithmic law” (Prometeo/2021/009, 2021-24 Generalitat Valenciana); “Algorithmic Decisions and the Law: Opening the Black Box” (TED2021-131472A-I00) y “Transición digital de las Administraciones públicas e inteligencia artificial” (TED2021-132191B-I00) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Estancia Generalitat Valenciana CIAEST/2022/1, Convenio de Derechos Digitales-SEDIA Ámbito 5 (2023/C046/00228673) y Ámbito 6. (2023/C046/00229475), proyecto “Derecho, Cambio Climático y Big Data”, Grupo de Investigación en Derecho Público y TIC como investigador de la Universidad Católica de Colombia.

de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA) como AVM en España, y el papel a desarrollar por otras como la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

Palabras clave: Inteligencia Artificial, Reglamento de inteligencia artificial, Unión Europea, autoridades de vigilancia del mercado, supervisión normativa

ABSTRACT: This study examines the supervision of artificial intelligence (AI) systems in the European Union under the AI Act, highlighting the role of Market Surveillance Authorities (MSAs). It discusses the general EU and AI-specific regulations applicable, the designation of AI MSAs by Member States and the resources needed to ensure their effectiveness. The article discusses the proactive and reactive activities to be undertaken by the AVMs, including strategic planning, compliance assessment and the imposition of corrective measures for infringements. It highlights the powers of AVMs to access technical documentation and monitor AI testing under real-life conditions. In addition, the varieties of criteria that are taking place in the designation of AI AVMs in different countries are discussed, with the particularities of the Spanish Agency for the Supervision of Artificial Intelligence (AESIA) as AVM in Spain, and the role to be developed by others such as the Spanish Data Protection Agency (AEPD).

Keywords: Artificial Intelligence, Artificial Intelligence Regulation, European Union, market surveillance authorities, regulatory oversight, regulatory oversight

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN AL —BASTANTE DESCONOCIDO— “NUEVO MARCO REGULADORIO”, AUTORIDADES DE VIGILANCIA DEL MERCADO Y SU REGULACIÓN GENERAL Y PARTICULAR; 2. DESIGNACIÓN, PODERES Y RECURSOS QUE LOS ESTADOS DEBEN ASEGURAR A LAS AVM DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL; 3. ACTIVIDADES Y FUNCIONES PROACTIVAS: CONOCIMIENTO DEL ECOSISTEMA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, PLANIFICACIÓN, ALERTAS Y LA “ESENCIAL” INFORMACIÓN Y CONCIENCIACIÓN; 4. ACTIVIDADES REACTIVAS: EVALUACIÓN, COMPROBACIONES, CORRECCIONES Y SANCIONES; 5. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE SUPERVISIÓN DE IA, AUTORIZACIONES Y OTRAS PARTICULARES ACTIVIDADES DE LAS AVM DE IA; 6. PARA ACABAR, LA DESIGNACIÓN DE LAS AVM DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL HASTA EL MOMENTO Y LAS AUTORIDADES DE PROTECCIÓN DE DATOS.

1. INTRODUCCIÓN AL —BASTANTE DESCONOCIDO— “NUEVO MARCO REGULADORIO”, AUTORIDADES DE VIGILANCIA DEL MERCADO Y SU REGULACIÓN GENERAL Y PARTICULAR

1.1. Algunas interrogantes que pretende responder este estudio

El presente estudio pretende dar una respuesta a cuestiones como las que siguen: ¿qué normativa regula la supervisión de los sistemas de inteligencia artificial en la Unión Europea y cómo se combina la normativa general de vigilancia del mercado y la particular del Reglamento de IA de la UE (RIA) ²? Respecto de

² Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que

las Autoridades de Vigilancia del Mercado (AVM) en razón de su regulación general y la particular del RIA, ¿quiénes las designa?, ¿qué autoridades de IA están designándose en la UE hasta el momento y bajo qué criterios?, ¿qué recursos deben tener? ¿qué poderes tienen? ¿cómo garantizan el cumplimiento de las normativas?, ¿qué tipos de actividades proactivas y reactivas deben desarrollar?, ¿cómo pueden conocer e investigar si un sistema de IA de alto riesgo cumple con los requisitos?, ¿cómo deben actuar cuando detectan un sistema que incumple el RIA o que presenta un riesgo? ¿qué medidas pueden imponer?, ¿qué papel juegan respecto de las pruebas de IA en condiciones reales?, ¿cómo contribuyen las AVM a la protección de los derechos fundamentales en relación con los sistemas de IA, y de qué manera cooperan con otras autoridades reguladoras para garantizar la protección de estos derechos? ¿qué papel puede tener la AESIA como AVM principal y su relación con otras como la Agencia Española de Protección de Datos?

Para dar respuesta a estas cuestiones, el presente estudio aborda la regulación de las AVM en la UE de cara a la supervisión del cumplimiento del nuevo RIA.³ Para ello se integra la regulación general de la vigilancia del mercado y sus autoridades y la particular regulación que hay al respecto en el RIA. Aquí se apuntan los ámbitos de actuación posibles de la AESIA en el contexto de las diferentes AVM existentes en el ámbito de la IA según el RAI. En primer término se expone y concreta la necesidad de designación de las AVM de la IA, así como la AVM principal, así como la obligación de que las mismas cuenten con los recursos adecuados para cumplir eficazmente sus funciones. Igualmente se expone que se deben garantizar unos poderes mínimos y suficientes para supervisar el mercado, realizar inspecciones y, si es necesario, imponer medidas correctivas o sanciones a los operadores que no cumplan con la legislación.

El estudio se centra en las funciones que debe desarrollar una AVM, distinguiendo esencialmente unas actividades proactivas y las reactivas. Así, entre las “proactivas” que ayudan a prevenir incumplimientos, se incluyen el conocimiento exhaustivo del ecosistema de IA, la planificación estratégica de la vigilancia. Asimismo, la UE considera “esencial” la realización de campañas informativas, alertas y de concienciación dirigidas tanto a consumidores como a operadores

se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), DOUE núm. 1689, de 12 de julio de 2024, DOUE-L-2024-81079. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

³ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), DOUE núm. 1689, de 12 de julio de 2024, DOUE-L-2024-81079. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

económicos. En este sentido, el RIA se centra en la orientación y asesoramiento a PYMES (art. 70.8 RIA). Las funciones que pueden calificarse como “reactivas” de las AVM suponen las de evaluación y comprobación de cumplimiento de los sistemas de IA en el mercado y estas atribuciones se concretan entre otras en las posibilidades de acceso a información sobre los sistemas IA, declaraciones de conformidad de los mismos o solicitud y acceso la documentación técnica de estos sistemas de alto riesgo, incluso la posibilidad de requerir el acceso al código fuente del sistema IA. Estas actividades también incluyen la capacidad de realizar inspecciones y, de ser necesario, requerir a los operadores de los sistemas IA que tomen medidas para asegurar que los sistemas de IA cumplan con la legislación relevante o imponer que lo hagan.

Se analizan de modo concreto las funciones específicas en razón del Reglamento de IA de supervisión, control y corrección. Así se exponen los casos donde los sistemas de IA sí que cumplen con el RIA, pero presentan riesgos y exigen actuación de la AVM. O el importante supuesto en el que los proveedores de sus sistemas IA, pese a que persiguen los fines de alto riesgo del Anexo III, no consideran que sean de alto riesgo, lo cual exige una actuación de tales proveedores ante la AVM de IA. Entre otras cuestiones especiales también se analizan las futuras funciones de las AVM de gestión de reclamaciones por usuarios o afectados. Asimismo, más allá de las actividades propias de la supervisión de las AVM, se analizan las funciones específicas que las AVM en razón del RIA en supuestos de exención de evaluación de la conformidad, para las pruebas en condiciones reales y las actividades en cooperación con la Comisión y la Oficina de IA respecto de los sistemas IA generales. También, la actividad que deben desarrollar las AVM de IA de apoyo en el caso de incidentes graves de los sistemas y en los supuestos en los que actúan autoridades de derechos fundamentales con relación a sistemas de IA.

Finalmente, se describe la actual situación de variada designación de AVM en la Unión Europea, siendo que en algunos países quizá se siga más la posición del CEPD (Comité Europeo de Protección de Datos), designando a autoridades de protección de datos como AVM. No obstante, al igual del caso de España en el que se da un marcado protagonismo a una nueva AVM, la AESIA, otros países como Alemania o Dinamarca se han desmarcado del CEPD con autoridades del ámbito de redes y digitales.

1.2. La inteligencia artificial se integra en el —bastante desconocido— “nuevo marco regulatorio” y la actuación de las autoridades de vigilancia del mercado

El RIA ya está en vigor, sin perjuicio de las distintas fases graduales de su aplicación, que en ocasiones llevan hasta el importante periodo de seis años para el caso de la IA de alto riesgo del sector público. En todo caso, ya se están

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

generando los entornos institucionales para la aplicación de esta norma, el 24 de enero de 2024 se creó la Oficina Europea de la IA ⁴ y antes (la AESIA en España) ⁵

Es importante destacar que el RIA ha encajado la regulación de la IA en el ámbito de la seguridad y garantía de los productos, las normas de armonización y el modelo del llamado «nuevo marco legislativo». Se trata del marco por el que se establecen unas bases comunes para la comercialización, evaluación y vigilancia de productos en la Unión Europea (Comisión Europea s.f. *a, b y c*). Todo sea dicho, es un modelo con el que los juristas en general no estamos muy familiarizados y son muy escasas las aportaciones doctrinales. Al respecto, destaca especialmente desde hace lustros en España Álvarez García (2020, 2024 y con Tahiri Moreno 2023) y, más recientemente, Palma Ortigosa (2024 *a y b*). Este nuevo marco legislativo supone la aplicación de las normas armonizadas y de las especificaciones comunes en el ámbito de la inteligencia artificial. Y este nuevo marco legislativo implicando un conjunto normativo complejo en el que destacan el Reglamento sobre la normalización europea de 2012⁶, el Reglamento por el que se regula la acreditación⁷, la Decisión ordenadora de los mecanismos de evaluación de la conformidad⁸, asimismo, y de particular interés en el presente estudio, el Reglamento sobre la vigilancia del mercado⁹.

La supervisión del mercado busca asegurar que los productos cumplan con la normativa, en nuestro caso el RIA, que garantizan una alta protección en aspectos como los derechos fundamentales, la salud y la seguridad. Este propósito se lleva a cabo mientras se mantiene la libre circulación de productos sin restricciones excesivas, conforme a la legislación de armonización de la Unión Europea o cualquier otra normativa relevante de la Unión. La supervisión de mercado proporciona a los ciudadanos un nivel uniforme de protección en todo el mercado único, sin importar el origen del producto, y es muy relevante para los intereses de los operadores económicos, ya que contribuye a eliminar la com-

⁴ *Decisión de la Comisión de 24.1.2024 por la que se crea la Oficina Europea de Inteligencia Artificial*, Bruselas, 24.1.2024C(2024) 390 final, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/101625>

⁵ La creación y habilitación legal fue por la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, en concreto, su D.A 7^ª reguló la creación. Asimismo, según Ley 28/2022, la AESIA está adscrita orgánica al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de su Secretaria-o SEDIA. Su regulación se da por Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto.

⁶ Reglamento (UE) n.º 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea.

⁷ Reglamento (CE) n.º 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación.

⁸ Decisión n.º 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre un marco común para la comercialización de los productos y por la que se deroga la Decisión 93/465/CEE del Consejo.

⁹ Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011.

petencia desleal. Los Estados miembros deben organizar y realizar el seguimiento de los productos en sus mercados, tanto comercializados internamente como importados. El objetivo es asegurar que estos productos hayan sido diseñados y fabricados de acuerdo con los estándares y procedimientos regulados, incluyendo los requisitos de marcado y documentación.

Cuando se considera necesario, la autoridad de vigilancia del mercado AVM debe exigir a los operadores económicos que implementen medidas correctivas adecuadas y proporcionadas para cumplir con las normativas. Si los operadores no toman medidas correctivas, las AVM deben intervenir para asegurar que los productos sean retirados del mercado o se mantengan fuera de este, y que los operadores irresponsables o delincuentes sean penalizados. Asimismo, procede aplicar sanciones proporcionales y disuasorias (Comisión Europea, 2022:104, ap. 1.1.).

El objetivo general de las AVM es la vigilancia eficaz del mercado en su territorio de los productos comercializados en línea y fuera de línea con respecto a los productos que estén sujetos a la legislación de armonización de la Unión. Para ello han de hacer comprobaciones apropiadas documentales y, en su caso, físicas, a partir de una planificación en una estrategia nacional de vigilancia del mercado. Las AVM han de lograr que los operadores económicos adopten las medidas correctivas apropiadas y proporcionadas en relación con el cumplimiento de la legislación aplicable y si no lo hacen, imponerles tales medidas (art. 11 RVM).

1.3. El Reglamento (UE) 2019/1020 como norma general y el Reglamento de inteligencia artificial como norma especial. Algunas definiciones

Cabe tener en cuenta que el Reglamento (UE) 2019/1020 sobre vigilancia del Mercado (en adelante RVM) es la regulación general aplicable, que establece las bases. Ahora bien, el RIA es la norma especial, por lo que si contempla elementos más específicos que el RVM es la aplicable por ser ley especial. Así se hará referencia en este estudio. Sin embargo, en muchos casos, las normas especiales tienen carácter complementario y no invalidan la regulación del RVM (Comisión Europea, 2022:105).

Cabe también señalar que además, de la normativa general y especial reguladora, es posible que se adopten actos de ejecución por la Comisión con relación a aspectos concretos, como “las condiciones uniformes de las comprobaciones” de las autoridades (art. 11. 4º RVM), y parámetros de referencia y técnicas para las comprobaciones (art. 25. 8º RVM)¹⁰, sobre el “sistema de información y comuni-

¹⁰ “La Comisión, previa consulta a la Red, podrá adoptar actos de ejecución que establezcan parámetros de referencia y técnicas para las comprobaciones sobre la base de análisis de riesgos comunes a escala”.

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

cación para recoger, tratar y almacenar información” (art. 34.8º RVM), relativos a la cooperación internacional, como sistemas específicos de control previo a la exportación (art. 35.10º RVM) y aprobaciones concedidas (art. 35.10º RVM).

Así las cosas, resulta preciso conocer el marco general de vigilancia del mercado conjuntamente con cualquier especialidad que introduzca al respecto del RAI como norma especial aplicable.

Resulta de interés recordar alguna definición normativa de especial incidencia, como “vigilancia del mercado”, “autoridad de vigilancia del mercado”, “medida correctiva”, “medida voluntaria” o “autoridad nacional competente”.

Así, el artículo 3 RVM define

3) «vigilancia del mercado»: las actividades efectuadas y las medidas tomadas por las AVM para velar por que los productos cumplan los requisitos establecidos por la legislación de armonización de la Unión aplicable y garantizar la protección del interés público amparado por dicha legislación;”

4) «autoridad de vigilancia del mercado»: la autoridad designada por un Estado miembro, de conformidad con el artículo 10, responsable de efectuar la vigilancia del mercado en el territorio de ese Estado miembro;¹¹

16) «medida correctiva»: toda medida adoptada por un operador económico para poner fin a un incumplimiento, cuando lo exija una AVM o por propia iniciativa del operador económico;

17) «medida voluntaria»: medida correctiva no exigida por una autoridad de vigilancia del mercado;

Por su parte, el art. 3 RIA, define “48) «autoridad nacional competente»: una autoridad notificante o una autoridad de vigilancia del mercado; en lo que respecta a sistemas de IA puestos en servicio o utilizados por instituciones, órganos y organismos de la Unión, las referencias hechas en el presente Reglamento a autoridades nacionales competentes o a AVM se interpretarán como referencias al Supervisor Europeo de Protección de Datos”.

2. DESIGNACIÓN, PODERES Y RECURSOS QUE LOS ESTADOS DEBEN ASEGURAR A LAS AVM DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Cada Estado designa a la o a las diferentes AVM. Así, en general, los Estados miembros deben designar una o varias AVM y una oficina de enlace única para tareas de coordinación. Ello es responsabilidad de las autoridades públicas nacionales (art. 10. 1º RVM). Asimismo, no existen requisitos a escala de la Unión sobre la asignación de responsabilidades entre las autoridades, ya sea sobre una

¹¹ El art. 3 RIA 26) define “«autoridad de vigilancia del mercado»: la autoridad nacional que lleva a cabo las actividades y adopta las medidas previstas en el Reglamento (UE) 2019/1020;”.

base funcional o geográfica, siempre que la vigilancia sea eficaz y abarque todo el territorio. En esta línea, el RIA dispone que “Cada Estado miembro establecerá o designará al menos una autoridad notificante y al menos una AVM como autoridades nacionales competentes a los efectos del presente Reglamento” (art. 70, Sección 2, Autoridades nacionales competentes).

En el caso del RIA “Los Estados miembros comunicarán a la Comisión la identidad de las autoridades notificantes y de las AVM y las funciones de dichas autoridades, así como cualquier cambio posterior al respecto. [...] Los Estados miembros designarán una AVM que actúe como punto de contacto único para el presente Reglamento y notificarán a la Comisión la identidad de dicho punto.” (art. 70. 2º RIA).

En general, también se dispone que los Estados miembros han de proporcionar a las AVM las facultades, los recursos y la experticia necesarios para desempeñar efectivamente sus funciones (art. 14.1º RVM). En el caso del RIA, también se pretende asegurar que cuenten con “recursos técnicos, financieros y humanos adecuados, y de infraestructuras”, así como personal con conocimientos específicos (art. 70. 3º RIA)¹². Será obligatorio informar a la comisión al respecto en un año desde la entrada en vigor (art. 70.6º RIA)¹³

Además de recursos, de manera concreta el RIA señala que “Las autoridades nacionales competentes adoptarán las medidas adecuadas para garantizar un nivel adecuado de ciberseguridad” (art. 70. 4º RIA).

De igual modo, cada Estado debe reconocerles unas facultades mínimas y poderes. Es importante señalar que cada estado puede determinar que ciertas facultades sean implementadas a través de otras entidades gubernamentales o por medio de resoluciones judiciales (art. 14.3º RVM). Cada Estado “Al otorgar los poderes” pueden optar porque los ejerzan “directamente por las autoridades de vigilancia del mercado, bajo su propia autoridad”, “recurriendo a otras

¹² “3. Los Estados miembros garantizarán que sus autoridades nacionales competentes dispongan de recursos técnicos, financieros y humanos adecuados, y de infraestructuras para el desempeño de sus funciones de manera efectiva con arreglo al presente Reglamento. En concreto, las autoridades nacionales competentes dispondrán permanentemente de suficiente personal cuyas competencias y conocimientos técnicos incluirán un conocimiento profundo de las tecnologías de IA, datos y computación de datos; la protección de los datos personales, la ciberseguridad, los riesgos para los derechos fundamentales, la salud y la seguridad, y conocimientos acerca de las normas y requisitos legales vigentes. Los Estados miembros evaluarán y, en caso necesario, actualizarán anualmente los requisitos en materia de competencias y recursos a que se refiere el presente apartado.”

¹³ “6. A más tardar el ... [un año a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento] y cada dos años a partir de entonces, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe acerca del estado de los recursos financieros y humanos de las autoridades nacionales competentes, que incluirá una evaluación de su idoneidad. La Comisión remitirá dicha información al Comité para que mantenga un debate sobre ella y, en su caso, formule recomendaciones.”

autoridades públicas” o en su caso “solicitando a los órganos jurisdiccionales competentes” que aprueben el ejercicio del poder concreto del que se trate.¹⁴ Es más, los Estados también pueden asignar facultades adicionales más allá de las mencionadas en el RVM, cuestión de especial interés de cara a la AESIA.

Para la realización de los objetivos y actividades, las AVM han de contar con unos poderes mínimos (art. 14.4º RVM). Así, cabe destacar la facilitación de documentos e información por los operadores económicos, realizar sin previo aviso inspecciones in situ y comprobaciones, obtener pruebas, acceder a establecimientos, iniciar investigaciones, exigir que adopten medidas o imponer medidas correctivas, sanciones, adquirir de forma encubierta muestras para detectar incumplimientos y obtener pruebas, suprimir contenidos de interfaces en línea, exigir a proveedores de servicios de la sociedad de la información que restrinjan el acceso.

Como se adelantó, el ejercicio de estos poderes bien puede ser a través de la propia autoridad, otra o una autoridad judicial. Cabe señalar que, sin perjuicio de la particular naturaleza de cada poder, en principio, cabe la subcontratación, siempre que sigan siendo responsables de sus decisiones o no haya conflictos de intereses (por ejemplo, si se atribuyen a un organismo que lleva a cabo actividades de evaluación de la conformidad y se garantice la imparcialidad).¹⁵ Asimismo, de manera concreta el artículo 74.6º RIA¹⁶ dispone que las autoridades “podrán ejercer a distancia los poderes”, en concreto las “inspecciones in situ y comprobaciones” y de inspeccionar muestras de manera encubierta (poderes art. 14.4º d) y j)¹⁷.

¹⁴ RVM, artículo 14, Poderes de las autoridades de vigilancia del mercado: [...] 3. Al otorgar los poderes conforme al apartado 1, los Estados miembros podrán disponer que sean ejercidos de una de las maneras siguientes, según proceda:

- a) directamente por las autoridades de vigilancia del mercado, bajo su propia autoridad;
- b) recurriendo a otras autoridades públicas, de conformidad con la división de poderes y la organización institucional y administrativa del Estado miembro de que se trate;
- c) solicitando a los órganos jurisdiccionales competentes que adopten la resolución necesaria para aprobar el ejercicio del poder de que se trate, también, en su caso, mediante un recurso, si la solicitud para la adopción de la resolución necesaria no prospera.”

¹⁵ A este respecto se indica que “pueden subcontratar tareas técnicas (como ensayos o inspecciones) a otro organismo, siempre que sigan siendo responsables de sus decisiones. Si las tareas técnicas se subcontratan a un organismo que lleva a cabo actividades de evaluación de la conformidad para los operadores económicos, no debe haber conflicto de intereses entre dichas actividades de evaluación de la conformidad y la evaluación de la conformidad para la autoridad de vigilancia del mercado. A la hora de subcontratar, la autoridad de vigilancia del mercado debe actuar con suma prudencia para garantizar que la imparcialidad del asesoramiento que recibe es irreprochable. La responsabilidad de cualquier decisión adoptada sobre la base de dicho asesoramiento debe corresponder a la autoridad de vigilancia del mercado.” (Comisión Europea, 2022:107).

¹⁶ “6. las autoridades de vigilancia del mercado podrán ejercer a distancia los poderes a que se refiere el artículo 14, apartado 4, letras d) y j), de dicho Reglamento, según proceda.”

¹⁷ “d) el poder para realizar sin previo aviso inspecciones in situ y comprobaciones físicas de los

3. ACTIVIDADES Y FUNCIONES PROACTIVAS: CONOCIMIENTO DEL ECOSISTEMA DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL, PLANIFICACIÓN, ALERTAS Y LA “ESENCIAL” INFORMACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

Se ha englobado en general las acciones de las AVM en acciones proactivas y reactivas (Unión Europea, 2017, 10 ss.). La vigilancia del mercado proactiva supone esencialmente un buen conocimiento del mercado, la planificación de su actuación y la aplicación de las campañas de vigilancia. La vigilancia del mercado reactiva implica las labores de evaluación, muestreo y reacción ante riesgos e incumplimientos que se detecten (Unión Europea, 2017, 12 ss.).

Por cuanto a las acciones proactivas de la AVM, se trataría en nuestro caso esencialmente de determinar el objetivo a supervisar. Así, procede detectar si existen en el mercado sistemas prohibidos, conocer qué operadores de sistemas IA de alto riesgo están activos, según sectores; qué sistemas están disponibles y cómo se ofrecen en el mercado. Se recomienda a las AVM que colaboren estrechamente con los sectores comerciales para identificar las cadenas de suministro y participaciones de mercado a través de análisis de mercado integral, que incluiría también la consulta con los consumidores o usuarios, esto es con los implementadores de IA. Puede ser adecuado emplear servicios de terceros para recopilar información verificable.

Se debe obtener un conocimiento exhaustivo, un “cribado” (Unión Europea, 2017, 12 ss.) del panorama del mercado nacional de sistemas IA de alto riesgo: escala y variedad de productos disponibles, la identidad y participación de mercado de los proveedores, el tipo de operadores económicos involucrados y los canales de distribución predominantes. A partir de ahí, la AVM debe tener una visión del tamaño general del mercado nacional, en nuestro caso de IA de alto riesgo o que puedan generar riesgos, nombres y la cuota de mercado de los agentes económicos que suministran tales sistemas IA; el tipo de agente económico (como fabricantes, importadores, distribuidores) y principales canales de venta y debe decidir a qué agentes económicos y productos debe dirigirse para obtener el resultado más eficaz. A partir de lograr una información de calidad, la AVM de IA correspondiente, habrá de planificar y priorizar su enfoque hacia aquellos operadores económicos y productos que resulten más críticos o de mayor riesgo. El monitoreo proactivo ha de tener en cuenta factores como los antecedentes de incumplimientos y tamaño de participación de mercado, como en productos específicos (Unión Europea, 2017, 12 ss.).

productos; [...] j) el poder para adquirir muestras de productos, también bajo una identidad encubierta, para inspeccionar esas muestras y para someterlas a ingeniería inversa a fin de detectar incumplimientos y obtener pruebas”.

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

Las campañas, estrategias y planificación de la vigilancia del mercado deberían:

- Establecer objetivos para comprobar la conformidad con las normativas vigentes para proteger al consumidor y eliminar la competencia desleal.
- Definir el alcance y la metodología de la evaluación.
- Planificar la duración de la campaña y realizar estudios preliminares para asegurar la disponibilidad de recursos adecuados.
- Establecer procedimientos claros para la eficacia de la campaña, incluyendo el desarrollo de códigos de práctica que faciliten la generación de informes estandarizados.

Ya en la ejecución de los planes, habrá de evaluarse su implantación y realizar informes así como difundir al sector y consumidores y el ecosistema de otras AVM implicadas o autoridades, los resultados.

Es de interés recordar que la actuación de vigilancia del mercado debe estar bajo una planeación y estrategia nacional, que es de obligatoria realización cada cuatro años por cada Estado (art. 13 RVM, Comisión Europea, 2022:107). No obstante, no es sencillo comprobar si esto se cumple en España.¹⁸ Esta estrategia implica un “planteamiento coherente, exhaustivo e integrado de la vigilancia” y ha de incluir como mínimo expresión de la “frecuencia de productos no conformes”, “tendencias del mercado”, “ámbitos considerados prioritarios”, “actividades de ejecución planeadas para reducir la presencia de incumplimientos” y “niveles mínimos de control previstos para las categorías de productos”, así como una “evaluación de la cooperación con las autoridades” (Comisión Europea, 2022:107,. 7.3.2).

Teniendo en cuenta que “el objetivo de la vigilancia del mercado es ofrecer un alto nivel de protección de determinados intereses públicos, informar al público es un elemento esencial de dicha vigilancia” (Comisión Europea, 2022:108, 7.3.3). Se ha recordado que “Teniendo en cuenta que el objetivo de la vigilancia del mercado es ofrecer un alto nivel de protección de determinados intereses públicos, informar al público es un elemento esencial de dicha vigilancia”. En este sentido, los Estados miembros deben asegurarse de que la información relevante sea accesible al público y a las partes interesadas para salvaguardar los intereses de los consumidores dentro de la Unión (art. 17 RVM). Ello implica información y concienciación tanto para consumidores como para los agentes económicos. En línea con el principio de transparencia, se debe permitir el acceso general al público a la información que posean las autoridades de los Estados miembros o la Comisión, relacionada con los riesgos potenciales para la salud, seguridad y otros intereses públicos amparados por la normativa de armonización de la

¹⁸ No es sencillo localizar una de estas estrategias, cabe seguir como muestra, Gobierno de España (s. f.).

UE. Sin perjuicio de lo anterior, obviamente la transparencia está sujeta a las limitaciones necesarias para proteger los derechos de propiedad intelectual, la confidencialidad de la información comercial, la privacidad de los datos personales y las operaciones de control, investigación.

Otra función de control e investigación importante son las alertas a la ciudadanía y consumidores. Con el fin de mitigar el riesgo de daños o lesiones, las AVM están obligadas a asegurar que los consumidores en sus jurisdicciones sean prontamente informados sobre cualquier peligro o riesgo identificado asociado a productos, especialmente cuando el operador económico responsable no efectúe dicha alerta (art. 16, 3º y 5º RVM).

Ya en particular, el artículo 70. 8º RIA señala que las AVM competentes ofrecerán “orientaciones y el asesoramiento” sobre la aplicación del Reglamento, especialmente a PYME y startups, considerando las directrices del Comité y la Comisión cuando sea pertinente. Si debe orientar sobre sistemas de IA en áreas reguladas por otras normativas de la Unión, se realizarán consultas con las respectivas autoridades competentes.¹⁹

Además de lo anterior, cabe tener en cuenta la información anual a la Comisión. Así, el artículo 34 RVM establece un sistema de información y comunicación mantenido por la Comisión Europea. Este sistema recopila, procesa y almacena datos sobre la aplicación de la legislación de armonización de la Unión para mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros y ofrecer una visión general de la vigilancia del mercado y sus tendencias. Este sistema es accesible para la Comisión, las AVM, las oficinas de enlace y las autoridades designadas. En virtud del mismo, se ha de desarrollar una interfaz pública para que los usuarios finales puedan consultar información relevante sobre la vigilancia del mercado.

Las oficinas de enlace de cada Estado, como sería la AESIA en España, son responsables de introducir datos en el sistema sobre las AVM, sus competencias y estrategias nacionales. Las autoridades de vigilancia ingresarán información detallada sobre los productos, las medidas tomadas, los resultados de los ensayos, las correcciones realizadas por los operadores económicos, y cualquier incumplimiento relevante. Las autoridades aduaneras, para el caso de que actúen respecto de sistemas IA, también aportarán datos sobre los productos que entran en la Unión Europea para garantizar el cumplimiento de la legislación. Se crearán interfaces electrónicas para facilitar el intercambio de datos entre los

¹⁹ Art. 70.8º: “Las autoridades nacionales competentes podrán proporcionar orientaciones y asesoramiento sobre la aplicación del presente Reglamento, en particular a las pymes —incluidas las empresas emergentes—, teniendo en cuenta las orientaciones y el asesoramiento del Comité y de la Comisión, según proceda. Siempre que una autoridad nacional competente tenga la intención de proporcionar orientaciones y asesoramiento en relación con un sistema de IA en ámbitos regulados por otros actos del Derecho de la Unión, se consultará a las autoridades nacionales competentes con arreglo a lo dispuesto en dichos actos, según proceda.”

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

sistemas nacionales y este sistema de información y comunicación. La Comisión establecerá los detalles sobre cómo se manejarán y compartirán estos datos a través de actos de ejecución.

Ya de forma más concreta para inteligencia artificial, el artículo 74.2º RIA impone la obligación de informar anualmente a la Comisión de “cualquier información” de “interés potencial” para “la aplicación” “de normas de competencia” y “el recurso a prácticas prohibidas” “y sobre las medidas adoptadas.”²⁰

4. ACTIVIDADES REACTIVAS: EVALUACIÓN, COMPROBACIONES, CORRECCIONES Y SANCIONES

4.1. Vigilancia, comprobaciones y acceso a información y documentación

Como se ha adelantado, las AVM deben identificar los productos o actores del mercado objetivo para maximizar su impacto. Luego, deben implementar esta estrategia *in situ* y proceder a la evaluación y en su caso análisis según sea necesario. Posteriormente, es fundamental evaluar el cumplimiento normativo y en su caso otros riesgos de los sistemas, lo que podría implicar la solicitud de información adicional a los agentes económicos, como el acceso a documentos técnicos. Procede tener en cuenta los presupuestos para realizar comprobaciones y evaluaciones, según indicios y elementos de riesgo; la realización de comprobaciones y evaluaciones y los requerimientos de información, declaraciones de conformidad o documentación técnica a las autoridades e incluso el acceso al código fuente.

Respecto de los presupuestos para realizar comprobaciones y evaluaciones, según indicios y elementos de riesgo. Si el objetivo general de las AVM es la vigilancia eficaz del mercado en su territorio, las actividades sustanciales son la posibilidad de realizar inspecciones, comprobaciones y lograr que los operadores económicos adopten las medidas correctivas y si no lo hacen, imponerles tales medidas (art. 11 RVM).

Por cuanto a los controles (Comisión Europea, 2022:109, 7.4), deben efectuar las comprobaciones apropiadas, en una escala adecuada, de los productos comercializados ya sean productos en línea o no (art. 11. 1 a) y 3º RVM). La

²⁰ “2. Como parte de sus obligaciones de presentación de información en virtud del artículo 34, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/1020, las autoridades de vigilancia del mercado informarán anualmente a la Comisión y a las autoridades nacionales de competencia pertinentes de cualquier información recabada en el transcurso de las actividades de vigilancia del mercado que pueda ser de interés potencial para la aplicación del Derecho de la Unión en materia de normas de competencia. Asimismo, informarán anualmente a la Comisión sobre el recurso a prácticas prohibidas que se hayan producido durante ese año y sobre las medidas adoptadas.”

adecuación de los controles va en consonancia con el riesgo y la necesidad de concentrar recursos (art. 11. 3º RVM) a partir de criterios como el nivel de posibles peligros, incumplimientos y riesgos asociados; frecuencia de ese producto en el mercado, actividades y operaciones, historial de incumplimientos de esos operadores económicos, información recibida de otros agentes (como otras autoridades, reclamaciones de los consumidores y los medios de comunicación), así como otras fuentes que puedan indicar incumplimientos, como incidentes y accidentes.²¹

En particular para los sistemas IA, se regulan los controles y evaluaciones en el artículo 79 RIA. Como punto de partida, los sistemas de IA que presentan un riesgo (definidos en general en artículo 3.19 RVM) se entenderán como «productos que presentan un riesgo» “para la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas” (art. 79. 1º RIA). Si hay motivos suficientes, la AVM ha de evaluar el sistema para verificar el cumplimiento del RIA. Se subraya en este precepto que “Debe prestarse una especial atención a los sistemas de IA que presenten un riesgo para los colectivos vulnerables”. En el caso de riesgos a los derechos fundamentales, la AVM ha de informar a las autoridades de derechos fundamentales que en su caso sean competentes (por ejemplo, autoridades de protección de datos o de no discriminación) y “cooperará plenamente con ellos”. Por su parte, los responsables de los sistemas han de cooperar con la AVM y las autoridades que intervengan.²²

²¹ Art. 11. 3º RVM: “A la hora de decidir qué comprobaciones realizar, de qué tipos de productos y a qué escala, las autoridades de vigilancia del mercado seguirán un enfoque basado en el riesgo, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- a) los posibles riesgos e incumplimientos relacionados con el producto y, cuando esté disponible, su frecuencia en el mercado;
- b) las actividades y las operaciones bajo el control del operador económico;
- c) el historial de incumplimientos del operador económico;
- d) cuando sea pertinente, los perfiles de riesgo realizados por las autoridades designadas con arreglo al artículo 25, apartado 1;
- e) las reclamaciones de los consumidores y otra información recibida de otras autoridades, operadores económicos, medios de comunicación y otras fuentes que puedan indicar incumplimiento.”

²² Art. 79: “1. Los sistemas de IA que presentan un riesgo se entenderán como «productos que presentan un riesgo» tal como se definen en el artículo 3, punto 19, del Reglamento (UE) 2019/1020, en la medida en que presenten riesgos que afecten a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas.

2. Cuando la autoridad de vigilancia del mercado de un Estado miembro tenga motivos suficientes para considerar que un sistema de IA presenta un riesgo mencionado en el apartado 1 del presente artículo, efectuará una evaluación del sistema de IA de que se trate para verificar su cumplimiento de todos los requisitos y obligaciones establecidos en el presente Reglamento. Debe prestarse una especial atención a los sistemas de IA que presenten un riesgo para los colectivos vulnerables. Cuando se detecten riesgos para los derechos fundamentales, la autoridad de vigilancia del mercado informará también a las autoridades u organismos públicos nacionales pertinentes a que se refiere el artículo 77, apartado 1, y cooperará plenamente con ellos. Los operadores pertinentes cooperarán en lo necesario con la autoridad de vigilancia

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

Ya por cuanto a *la realización de comprobaciones y evaluaciones*, Las comprobaciones pueden ser a través de inspecciones en línea, visitas a instalaciones comerciales, industriales y de almacenamiento, a lugares de trabajo y otras instalaciones donde los productos son puestos en servicio, como en el caso de la inteligencia artificial, de los implantadores, solicitar la información necesaria, acceder a servicios IA incluso de forma encubierta, practicar ingeniería inversa respecto de los mismos o someterlos a exámenes y ensayos.

Puede haber actuaciones de un primer nivel centradas en elementos documentales y visuales (marcado CE y su colocación, la disponibilidad de la declaración UE de conformidad, la información adjunta al producto y la elección correcta de procedimientos de evaluación de la conformidad, comprobaciones de la información disponible en el sitio web, solicitud de la documentación de conformidad o la adquisición del producto para su posterior inspección). No obstante, en razón de los indicios y pruebas del riesgo, caben comprobaciones más profundas que exigen evaluaciones y seguimiento de los requisitos específicos del RIA. En este caso, se centrarían en la correcta aplicación del procedimiento de evaluación de la conformidad, el contenido de la declaración de conformidad. Obviamente, se han de tener en cuenta los informes de ensayo o certificados de evaluación de la conformidad del organismo notificado (art. 11. 5º RVM). Y aunque a menor nivel, también las certificaciones voluntarias del producto o la aplicación de un sistema de gestión de la calidad. En ningún caso hay que excluir de vigilancia aquellos sistemas por el hecho de que cuenten con sistemas voluntarios (Comisión Europea, 2022:110),²³.

Asimismo, cabe tener en cuenta el *requerimiento de información, declaraciones de conformidad o documentación técnica a las autoridades e incluso el acceso al código fuente*. Así, la actuación de las AVM pasa en buena medida por el acceso a información, declaraciones o documentación técnica (Comisión Europea, 2022:110). Se garantiza el poder de las AVM de exigir la puesta a disposición de

del mercado y con las demás autoridades u organismos públicos nacionales a que se refiere el artículo 77, apartado 1.”

²³ En caso de que los operadores económicos presenten informes de ensayo o certificados de evaluación de la conformidad expedidos por un organismo de evaluación de la conformidad acreditado, las autoridades de vigilancia del mercado deben tener debidamente en cuenta dichos informes o certificados [artículo 11, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/1020]. Las iniciativas voluntarias, como la certificación del producto o la aplicación de un sistema de gestión de la calidad, no pueden situarse en el mismo nivel que las actividades de vigilancia del mercado ejercidas por una autoridad. Aun así, pueden contribuir a eliminar riesgos e incumplimientos. No obstante, las autoridades de vigilancia del mercado deben ser imparciales con respecto a todas las marcas, etiquetas y disposiciones voluntarias: estas solo pueden tenerse en cuenta, de manera transparente y no discriminatoria, para la evaluación del riesgo y del cumplimiento. Por consiguiente, los productos no deben ser excluidos de las operaciones de vigilancia del mercado aunque hayan sido objeto de una certificación voluntaria o de otras iniciativas voluntarias.

la declaración UE de conformidad,²⁴ que acompañará al producto según la legislación de armonización, específica, en nuestro caso el RIA. Y si hay dudas sobre la conformidad del producto se puede solicitar información más detallada. Así, la documentación técnica debe ponerse a disposición en un plazo razonable cuando se dé una solicitud motivada²⁵. Se deben evitar cargas desproporcionadas y, por ello, no debe solicitarse de manera sistemática sin indicios o motivos de preocupación. También pueden solicitarse certificados y decisiones del organismo notificado²⁶, si bien sólo cuando resulte claramente necesario y no, por ejemplo, cuando solo se deba comprobar un detalle (Comisión Europea, 2022:110). No facilitar la información o documentación adecuada y proporcionalidad supondrá un incumplimiento suficiente para poner en duda la conformidad del producto (*idem*).

Por cuanto a la documentación técnica (Ramón, 2024), se recuerda que en general no es necesario conservarla dentro de la Unión, ni que deba guardarla el propio operador económico o proveedor de sistema IA. Lo que se requiere es que sea capaz de presentarla a petición de la autoridad nacional. Todo el acceso a la información está bajo regulación y garantías de confidencialidad. El proveedor facilitará la documentación relacionada con el incumplimiento alegado. En principio, sólo traducirá esa parte concreta y la AVM debe en su caso especificar claramente la parte de la documentación que debe ser traducida y conceder un plazo razonable para que se realice la traducción (Comisión Europea, 2022: 111). No se puede imponer un traductor acreditado o reconocido por las autoridades públicas para los documentos que se aportan.

Todo ello se replica o especifica para el ámbito concreto de la inteligencia artificial por el RIA. Así, se subraya que los proveedores deben dar “pleno acceso a la documentación, así como a los conjuntos de datos de entrenamiento, validación y prueba utilizados para el desarrollo de los sistemas de IA de alto riesgo, también, cuando proceda y con sujeción a garantías de seguridad, a través de interfaces de programación de aplicaciones (API) o de otras herramientas y medios técnicos pertinentes que permitan el acceso a distancia.” (art. 74.12º RIA)²⁷.

²⁴ Artículo 14.4º a) RVM las autoridades de vigilancia del mercado deben tener «el poder para exigir a los operadores económicos que faciliten los documentos, las especificaciones técnicas, los datos o la información pertinentes en relación con la conformidad y los aspectos técnicos del producto, lo que incluye el acceso al software incorporado, en la medida en que dicho acceso sea necesario para evaluar la conformidad del producto con la legislación de armonización de la Unión aplicable, en cualquier forma o formato y con independencia del soporte de almacenamiento o del lugar en que dichos documentos, especificaciones técnicas, datos o información estén almacenados, y para hacer u obtener copias de ellos”.

²⁵ Artículo R2, apartado 9, del anexo I de la Decisión n.º 768/2008/CE

²⁶ *Ídem*.

²⁷ Artículo 74.12: “Sin perjuicio de los poderes previstos en el Reglamento (UE) 2019/1020, y cuando proceda y se limite a lo necesario para el desempeño de sus funciones, los proveedores concederán a las autoridades de vigilancia del mercado pleno acceso a la documentación, así como a los conjuntos de datos de entrenamiento, validación y prueba utilizados para el desa-

Por cuanto al más conflictivo acceso al código fuente, el artículo 74.13° requiere una “previa solicitud motivada y solo si se cumplen las dos siguientes condiciones”, que sea “necesario para evaluar la conformidad” de un sistema de alto riesgo y que, además, “se han agotado todos los procedimientos de prueba o auditoría y todas las comprobaciones basadas en los datos y la documentación facilitados por el proveedor; o han resultado insuficientes”.²⁸ La confidencialidad está especialmente subrayada por el artículo 74.14° y, en general, por el artículo 78 RIA (Vestri, 2024:65).

4.2. Adopción o imposición por el operador de medidas correctivas de vigilancia

Tras una evaluación, si la autoridad de vigilancia de mercado determina que un producto no cumple con la normativa de armonización —el RIA— o, aun siendo conforme, constituye un riesgo para la salud, seguridad o derechos fundamentales, debe aplicar una serie de procedimientos que aseguren la adopción de acciones oportunas y proporcionadas siguiendo los artículos 16, 18, 19 y 20 RVM y en su caso detallados en la particular armonización de la UE, en nuestro caso el RIA. Estas acciones correctivas se han de alinear con los procedimientos de salvaguardia de los artículos R31 y R32 del anexo I de la Decisión n.º 768/2008/CE (Comisión Europea, 2022:111 y Unión Europea, 2017, 23 ss.).

En cuanto al procedimiento a seguir, inicialmente las autoridades deben comunicarse con el operador económico implicado para notificarle sobre los hallazgos y permitirle exponer su postura dentro de un mínimo de diez días laborables, excepto en situaciones de urgencia. Posteriormente, se requerirá que implemente las medidas correctivas necesarias para remediar el incumplimiento o mitigar el riesgo, informando también al organismo notificado correspondiente, si procede según la legislación de armonización concreta. En su caso, habrá que revisar si el RIA añade prescripciones procedimentales especiales.

Respecto de las medidas que deben adoptar los operadores, por cuanto a la normativa general, cabe seguir especialmente el artículo 16 RVM y las medidas de su apartado 3°. Las medidas van desde correcciones menores hasta la retirada o el recobro de productos, y habrán de ajustarse proporcionalmente al nivel de riesgo o incumplimiento y no deben obstaculizar excesivamente la libre

rrollo de los sistemas de IA de alto riesgo, también, cuando proceda y con sujeción a garantías de seguridad, a través de interfaces de programación de aplicaciones (API) o de otras herramientas y medios técnicos pertinentes que permitan el acceso a distancia.”

²⁸ “Se concederá a las autoridades de vigilancia del mercado acceso al código fuente del sistema de IA de alto riesgo, previa solicitud motivada y solo si se cumplen las dos siguientes condiciones: a) el acceso al código fuente es necesario para evaluar la conformidad de un sistema de IA de alto riesgo con los requisitos establecidos en el capítulo III, sección 2, y b) se han agotado todos los procedimientos de prueba o auditoría y todas las comprobaciones basadas en los datos y la documentación facilitados por el proveedor; o han resultado insuficientes.”

circulación de los productos. En situaciones de riesgo significativo, se requiere una intervención más inmediata, como lo detallan los artículos 19 y 20 RVM, según el peligro y la probabilidad de que ocurra. Si se estima que el riesgo es alto, se pueden implementar acciones rápidas y restrictivas sin aguardar las correcciones que adopte voluntariamente del operador económico. En cualquier caso, se le debe permitir al operador (el proveedor u otro sujeto del RIA) expresar su perspectiva a la brevedad posible después de cualquier acción tomada por las autoridades, la cual será prontamente revisada (art. 18.3° RVM).

En particular, en el caso del RIA se dispone que “cuando proceda”, como en el transcurso de la evaluación o control del sistema, si se constata “que el sistema de IA no cumple los requisitos y obligaciones” del RIA, “exigirá sin demora indebida” al operador que “que adopte todas las medidas correctoras oportunas”, bien para que cumpla, bien retirarlo del mercado. Se le marcará un plazo, bien el que se regule de forma específica en la normativa (por ejemplo, sistemas IA alto riesgo de Anexo I) o un máximo de quince días hábiles. El operador habrá de adoptar tales medidas (art. 79. 3° y 4° RIA).²⁹

Si el operador del sistema IA no adopta las medidas la AVM prohibirá o restringirá la comercialización o su puesta en servicio, retirará el sistema y lo notificará a la Comisión y los otros Estados (art. 79. 5° RIA)³⁰ y velará por que se cumplan (art. 79. 9° RIA)³¹. En estas decisiones la AVM detallará claramente el sistema IA y los problemas, así como los motivos de la actuación (79. 6° RIA)

²⁹ “3. Cuando, en el transcurso de tal evaluación, la autoridad de vigilancia del mercado o, cuando proceda, la autoridad de vigilancia del mercado en cooperación con la autoridad nacional pública a que se refiere el artículo 77, apartado 1, constata que el sistema de IA no cumple los requisitos y obligaciones establecidos en el presente Reglamento, exigirá sin demora indebida al operador pertinente que adopte todas las medidas correctoras oportunas para adaptar el sistema de IA a los citados requisitos y obligaciones, retirarlo del mercado o recuperarlo, dentro de un plazo que dicha autoridad podrá determinar y, en cualquier caso, en un plazo de quince días hábiles a más tardar o en el plazo que prevean los actos legislativos de armonización de la Unión pertinentes según corresponda.

La autoridad de vigilancia del mercado informará al organismo notificado correspondiente en consecuencia. El artículo 18 del Reglamento (UE) 2019/1020 será de aplicación a las medidas mencionadas en el párrafo segundo del presente apartado.

4. El operador se asegurará de que se adopten todas las medidas correctoras adecuadas en relación con todos los sistemas de IA afectados que haya comercializado en la Unión.”

³⁰ “Si el operador de un sistema de IA no adopta las medidas correctoras adecuadas en el plazo a que hace referencia el apartado 2, la autoridad de vigilancia del mercado adoptará todas las medidas provisionales adecuadas para prohibir o restringir la comercialización del sistema de IA en su mercado nacional o su puesta en servicio, para retirar el producto o el sistema de IA independiente de dicho mercado o recuperarlo. Dicha autoridad notificará estas medidas sin demora indebida a la Comisión y a los demás Estados miembros.”

³¹ “9. Las autoridades de vigilancia del mercado velarán por que se adopten sin demora indebida las medidas restrictivas adecuadas respecto del producto o del sistema de IA de que se trate, tales como la retirada del producto o del sistema de IA de su mercado.”

4.3. Medidas a adoptar por incumplimientos formales y, en su caso, actuaciones por autoridades fronterizas

En los casos de incumplimientos formales la actuación habrá que adecuarse a la proporcionalidad (Comisión Europea, 2022: 113). A este respecto, el artículo 83 RIA sobre “Incumplimiento formal”, la AVM requerirá “que subsane el incumplimiento de que se trate, dentro de un plazo”. Así sucede respecto de errores o ausencia del marcado CE, no declaración UE de conformidad correctamente, falta de registro en la base de datos, no designar a un representante, no contar con documentación técnica.³² No obstante, si persiste, cabrá “restringir o prohibir la comercialización” (art. 83. 2º RIA).³³

Para el caso de que actúen autoridades fronterizas, más extraño que se dé para el caso de sistemas IA, si consideran que el sistema no es conforme o que presenta un riesgo grave, deben suspender y facilitar información a la AVM (Comisión Europea, 2022:114). En estos supuestos, se precisa una decisión final sobre el producto y mientras tanto quedarán bajo vigilancia aduanera (art. 27 RVM), como “Producto peligroso” o “Producto no conforme”. Es incluso posible una orden de destrucción por la autoridad fronteriza o a petición de las autoridades de vigilancia del mercado (Comisión Europea, 2022:115).

5. ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE SUPERVISIÓN DE IA, AUTORIZACIONES Y OTRAS PARTICULARES ACTIVIDADES DE LAS AVM DE IA

5.1. Actividades específicas de supervisión de las AVM en virtud del RIA y sanciones

Además de las funciones generales de vigilancia que se han expuesto, cabe señalar algunas más propias y específicas del RIA. Así, es importante significar

³² Artículo 83 Incumplimiento formal: “1. Cuando la autoridad de vigilancia del mercado de un Estado miembro constate una de las situaciones indicadas a continuación, exigirá al proveedor correspondiente que subsane el incumplimiento de que se trate, dentro de un plazo que dicha autoridad podrá determinar:

- a) se ha colocado el marcado CE contraviniendo el artículo 48;
- b) no se ha colocado el marcado CE;
- c) no se ha elaborado la declaración UE de conformidad con el artículo 47;
- d) no se ha elaborado correctamente la declaración UE de conformidad con el artículo 47;
- e) no se ha efectuado el registro en la base de datos de la UE de conformidad con el artículo 47;
- f) cuando proceda, no se ha designado a un representante autorizado;
- g) no se dispone de documentación técnica.”

³³ “2. Si el incumplimiento a que se refiere el apartado 1 persiste, la autoridad de vigilancia del mercado del Estado miembro de que se trate adoptará medidas adecuadas y proporcionadas para restringir o prohibir la comercialización del sistema de IA de alto riesgo o para asegurarse de que se recupera o retira del mercado sin demora.”

que puede darse el supuesto de que la AVM concluya que el sistema IA de alto riesgo “a pesar de cumplir con el presente Reglamento, presenta sin embargo un riesgo”. En estos supuestos (art. 82 RIA), la AVM exigirá al operador que adopte las medidas oportunas para asegurar su cumplimiento. Desde el inicio se informará a la Comisión y los Estados y la Comisión, tras consultas, decidirá qué hacer.

También cabe tener en cuenta la actuación de la AVM en supuestos en los que el proveedor considera que su sistema no es de alto riesgo del Anexo III (art. 80). Así, si un sistema IA queda bajo uno de los 25 supuestos y finalidades del Anexo III, se presume que es de alto riesgo y el proveedor habrá de justificar que no lo es (art. 6.3º RIA). (Cotino, 2024 a). Para estos supuestos el artículo 80 establece un protocolo de actuación para las AVM. Así, si la autoridad sospecha que sí que podría ser un sistema de alto riesgo, debe evaluarlo. Si la evaluación revela que el sistema de IA es efectivamente de alto riesgo, la autoridad demandará al proveedor que tome medidas necesarias para cumplir con el RIA y corrija el problema en un plazo fijado por la autoridad. Si el uso del sistema de IA va más allá del ámbito nacional, la autoridad de vigilancia debe informar a la Comisión Europea y a los otros Estados miembros sobre la evaluación y las medidas requeridas al proveedor.

Por su parte, el proveedor debe asegurar que este sistema cumple con el RIA. De no hacerlo, se le aplicarán sanciones económicas según el artículo 99. El proveedor debe aplicar medidas correctoras y, si no lo hace, se aplicarán las disposiciones del artículo 79. Si se determina que hubo una clasificación errónea intencionada para eludir los requisitos reglamentarios, se impondrán multas al proveedor conforme al artículo 99. Para estas acciones, las AVM pueden realizar controles pertinentes, incluyendo el uso de datos almacenados en la base de datos de la UE.

Otro supuesto específico del RIA es la actuación de AVM en gestión de reclamaciones por usuarios o afectado. En general, las AVM deben garantizar que los consumidores y otros interesados puedan interponer reclamaciones, las cuales deben ser debidamente gestionadas y contar con un seguimiento en conformidad con el artículo 11. 7. a) RVM. Cabe recordar que el RIA se dirige a proveedores e implantadores de productos de IA y ciertamente ignora a los afectados por un sistema de IA, que ni siquiera se mencionan.³⁴ No obstante, desde las enmiendas 628 y 629 de junio de 2023 se propuso la inclusión de algunos derechos, y finalmente, se regula el derecho a presentar una reclamación ante una AVM (art. 85 RIA).³⁵ No obstan-

³⁴ Hasta junio de 2023 no se incluyó entre las definiciones la de “persona afectada”, junto con diversos derechos en las enmiendas del Parlamento (Enmienda 174, art. 3. 1º, 8 bis). Las “personas afectadas” finalmente no se definen pero sí que forman parte del “alcance” del artículo 2.1.g) RIA. “personas afectadas que estén establecidas en la Unión.”

³⁵ “Artículo 85. Derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de vigilancia del mercado. Sin perjuicio de otras vías administrativas o judiciales de recurso, toda persona física o jurídica que tenga motivos para considerar que se ha infringido lo dispuesto en el presente Reglamento podrá presentar reclamaciones ante la autoridad de vigilancia del mercado pertinente.

te, el texto finalmente aprobado diluye la propuesta del Parlamento. Como señala López-Tarruella (2024) queda más bien en el ámbito de las buenas intenciones. Así, a diferencia del derecho reconocido en el artículo 77 del RGPD, el RIA regula un derecho a presentar una petición ante la AVM y, simplemente, “tales reclamaciones se tendrán en cuenta a la hora de llevar a cabo actividades” (art. 85 RIA). Además, cabe pensar que estas peticiones se verán obstaculizadas por la compleja distribución de competencias entre las AVM que se deriva del artículo 74 del RIA. Cabe llamar la atención del posible interés de una regulación específica de “procedimientos para el seguimiento de las reclamaciones” (art. 11.7º a) RVM)³⁶

Las AVM deben tener el poder para imponer sanciones (art. 14.4º i) RVM) y los Estados miembros deben regular dichas sanciones (art. 41 RVM, Comisión Europea, 2022: 108, 7.3.4). Así debe tenerse en cuenta tanto el RVM como las disposiciones específicas del RIA, todo ello de forma acorde a la regulación y exigencias constitucionales de cada Estado. Sin duda alguna que el legislador español ha de actuar a este respecto dado que el RIA ha dejado enormes espacios a la definición legislativa. En su caso, se puede regular que las AVM reclamen al operador económico pertinente los costes de las actividades de vigilancia del mercado emprendidas en relación con un producto considerado no conforme (art. 15. 1º RVM, Comisión Europea, 2022: 108).

5.2. Autorizaciones de las AVM de IA respecto de pruebas en condiciones reales y en supuestos de exención de evaluación de conformidad

El RIA regula otras actuaciones particulares de las AVM de IA, como es el caso de las autorizaciones y actividades respecto de pruebas en condiciones reales (arts. 76 y 60) y las autorizaciones en supuestos de exención de evaluación de conformidad (art. 46 RIA). Por cuanto a las primeras, el RIA otorga a las AVM un papel activo y responsabilidades en la supervisión de pruebas de sistemas de IA (Cotino, 2024 b). Las pruebas de sistemas de IA de alto riesgo en condiciones reales precisan toda una serie de requisitos (art. 60 RIA) en los que están involucradas las AVM. Asimismo, el artículo 76 regula las facultades de las AVM en estos casos para la supervisión, verificación de cumplimiento de normativas, autorizar excepciones, adopción de medidas en caso de incidencias y la comunicación con otras autoridades.

De conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1020, tales reclamaciones se tendrán en cuenta a la hora de llevar a cabo actividades de vigilancia del mercado y se tramitarán de conformidad con los procedimientos específicos establecidos con este fin por las autoridades de vigilancia del mercado.”

³⁶ “7. Las autoridades de vigilancia del mercado establecerán los siguientes procedimientos en relación con los productos sujetos a la legislación de armonización de la Unión: a) procedimientos para el seguimiento de las reclamaciones o los informes sobre cuestiones relativas a los riesgos o los incumplimientos.”

Así, con carácter general las AVM han de tener competencias y poderes necesarios para garantizar tales requisitos (art. 76.1º RIA) y que las pruebas en condiciones reales se ajusten a lo dispuesto en el presente Reglamento. También lo harán si tales pruebas en condiciones reales lo son en un espacio controlado de pruebas (art. 76. 2º RIA). La AVM habrá de haber “aprobado” las pruebas así como el “plan de la prueba” que debe presentar el proveedor-es. Cabe señalar que se consideran aprobados si no hay respuesta en 30 días, incluso aunque el Derecho nacional no regule una aprobación tácita (art. 60. 4º a) y b) RIA). La AVM recibirá asimismo notificaciones que expliquen la prórroga de la duración de seis meses, por hasta seis meses más, si bien no se requiere actividad por la AVM.

Las AVM deben contar con poderes para exigir a estos proveedores de las pruebas en condiciones reales “información, realizar sin previo aviso inspecciones a distancia o in situ y controlar la realización de las pruebas en condiciones reales y los sistemas de IA de alto riesgo relacionados. Las AVM harán uso de dichos poderes para garantizar que las pruebas en condiciones reales se desarrollen de manera segura.” (art. 60. 6º RIA).

Las AVM serán informadas de “cualquier incidente grave detectado (art. 60. 7º RIA). En estos casos, o si considera que algo no se cumple, podrá decidir suspender o acabar las pruebas (art. 76.3º a) RIA) o exigir que modifiquen las pruebas (art. 76.3º b) RIA), siempre de manera motivada indicando cómo impugnar sus decisiones, también lo comunicará a las AVM de otros Estados en que se haya probado el sistema (art. 76. 4º y 5º RIA). A las AVM se les “notificará” “la suspensión o la terminación de las pruebas en condiciones reales y los resultados finales.” (art. 60. 8º RIA).

Por otra parte, el artículo 46 regula cuándo los sistemas de IA de alto riesgo pueden ser eximidos temporalmente de los procedimientos estándar de evaluación de conformidad, se persiguen así motivos de seguridad pública o con el fin de proteger la vida y la salud de las personas, el medio ambiente o activos fundamentales de la industria y de las infraestructuras. Y las AVM tienen un papel significativo. Así, la AVM puede permitir excepcionalmente la utilización de sistemas de IA de alto riesgo por razones de seguridad o para proteger la vida, la salud, el medio ambiente, o activos clave. Esto deberá realizarse por un tiempo limitado hasta que se complete la evaluación de conformidad oficial. Cualquier autorización dada debe ser comunicada a la Comisión Europea y otros Estados miembros, si bien cabrá excluir datos más confidenciales sistemas IA de aplicación de la ley. La Comisión o los Estados pueden formular objeciones a la autorización. En ese caso la Comisión consultará al Estado miembro correspondiente y tomará una decisión sobre si la autorización está justificada o no, en su caso podrá retirar la autorización. En el caso de sistemas IA de alto riesgo asociados con productos ya regulados, solo se aplicarán las exenciones ya establecidas en esos actos de armonización.

5.3. Actividades de las AVM con relación a incidentes y autoridades de derechos fundamentales y cooperación con la Comisión y la Oficina IA respecto de la IA de uso general

El RIA establece algunas atribuciones concretas a las AVM de IA para colaborar o asistir a las autoridades de protección de derechos fundamentales. Estas autoridades de derechos fundamentales y en el ámbito de sus funciones, respecto de sistemas del Anexo III, pueden solicitar cualquier documentación para ejercer sus funciones y competencias (art. 77. 1º RIA). En estos casos han de comunicarlo a la AVM de IA (la AESIA). Asimismo, de no ser suficiente esta información o documentación, pueden solicitar a la AVM la organización de pruebas del sistema de IA de alto riesgo a través de medios técnicos para determinar si ha habido un incumplimiento de la normativa de derechos fundamentales. De considerarse razonable por la AVM, ésta “organizará las pruebas con la estrecha colaboración de la autoridad u organismo público solicitante en un plazo razonable” (art. 77.3º RIA).

Asimismo y por otra parte, a la AVM cuando le notifican un incidente grave sobre “el incumplimiento de obligaciones en virtud del Derecho de la Unión destinadas a proteger los derechos fundamentales” (art. 3. 49 c) RIA), habrá de informar a las autoridades de protección de derechos fundamentales correspondientes (art. 73. 7º sobre Notificación de incidentes graves, RIA).

Por cuanto a la cooperación con Comisión y la Oficina IA con relación a la IA de uso general, como es sabido, en materia de IA de uso general (Capítulo V, Castillo 2024), el protagonismo lo tiene la Comisión, cuyas actividades al respecto ejecuta a través de la Oficina de IA de la UE tanto en la definición de criterios y normas, como para la vigilancia y supervisión (entre otros, art. 75. 1º RIA, (Hernández Peña, 2024:87). En general, las AVM pueden solicitar a la Comisión que ejerza sus facultades “para ayudar” a llevar a cabo sus actividades (art. 78 RIA).³⁷

No obstante, existen supuestos más concretos de actuación en cooperación o peticiones específicas por las AVM. Así, si los “sistemas de IA de uso general que pueden ser utilizados directamente por los responsables del despliegue al menos para una de las finalidades clasificadas como de alto riesgo” “cooperarán con la Oficina de IA para llevar a cabo evaluaciones del cumplimiento” (art. 75. 2º RIA).

³⁷ Artículo 88: “Cumplimiento de las obligaciones de los proveedores de modelos de IA de uso general. 1. La Comisión tendrá competencias exclusivas para supervisar y hacer cumplir el capítulo V, teniendo en cuenta las garantías procedimentales previstas en el artículo 94. La Comisión debe confiar la ejecución de estas tareas a la Oficina de IA, sin perjuicio de las competencias de organización de la Comisión y del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión en virtud de los Tratados. 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 75, apartado 3, las autoridades de vigilancia del mercado podrán solicitar a la Comisión que ejerza las facultades previstas en la presente sección, cuando resulte necesario y proporcionado para ayudar a que se lleven a cabo las actividades de su competencia en virtud del presente Reglamento.”

En esos casos se informa al Comité y otras AVM. También, en las investigaciones que son propias a las AVM sobre sistemas de alto riesgo, si después de intentarlo no pueden acceder a determinada información de un modelo de IA general, presentan solicitud a Oficina de IA, que le presentará antes de 30 días toda la que considere pertinente”, se garantizará la confidencialidad (art. 75. 3º RIA).

6. PARA ACABAR, LA DESIGNACIÓN DE LAS AVM DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL HASTA EL MOMENTO Y LAS AUTORIDADES DE PROTECCIÓN DE DATOS

Cabe subrayar que el RIA en diversas ocasiones orienta la designación de unas determinadas AVM, si bien deja en última instancia a cada Estado su designación. No obstante, de ir en contra de estas orientaciones del RIA se requiere una justificación. Así sucede en casos relativos a los productos del Anexo II. Listado A, la AVM de estos productos será aquella que viene siendo AVM para esos productos. Cabe la opción de que los Estados Miembros designen a otra AVM, en estos casos esa AVM pueda coordinarse con el resto de AVM que supervisan esos productos. Así, respecto de los sistemas de IA del Anexo II sólo excepcionalmente la AESIA podría asumir la vigilancia del mercado, por lo que en principio la AESIA no debería ser la AVM sin perjuicio de ser la autoridad principal y de referencia en España.

Respecto de los sistemas de IA utilizados por entidades financieras (art. 74. 6º RIA), la AVM para estos supuestos debería la autoridad nacional de supervisión de esas entidades financieras, como el Banco de España. No obstante, y de modo excepcional los Estados miembros pueden nombrar a otra AVM. No parece la opción más adecuada en un sector tan especializado y con trayectoria.

Asimismo, para los sistemas de IA para fines de aplicación de la ley, asilo, administración de justicia, procesos electorales o sistemas de IA de identificación biométrica el RIA apunta a las autoridades —auténticamente— independientes específicas, como resulta especialmente las autoridades independientes de protección de datos (art. 74.6º RIA).³⁸

Aunque la AESIA no fuera la AVM en tales supuestos y que lo fuera en muchos casos la AEPD, en todo caso la AESIA podría ejercer un papel fundamental

³⁸ “8. En el caso de los sistemas de IA de alto riesgo enumerados en el anexo III del presente Reglamento, punto 1, en la medida en que los sistemas se utilicen a los efectos de la garantía del cumplimiento del Derecho, la gestión de fronteras y la justicia y la democracia, y en el caso de los sistemas de IA de alto riesgo enumerados en el anexo III, puntos 6, 7 y 8, del presente Reglamento, los Estados miembros designarán como autoridades de vigilancia del mercado a efectos del presente Reglamento *bien a las autoridades de control encargadas de la protección de datos competentes con arreglo al Reglamento (UE) 2016/679 o a la Directiva (UE) 2016/680, bien a cualquier otra autoridad designada con arreglo a las mismas condiciones establecidas en los artículos 41 a 44 de la Directiva (UE) 2016/680*”.

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

de liderazgo regulatorio, planificador y organizativo, de especial importancia para todos los sistemas IA de anexo I, además de ser punto coordinador con la UE. A lo anterior cabe añadir que la AESIA podría asumir en virtud de la regulación nacional competencias de control y vigilancia de sistemas de IA no regulados por el RIA, como pueda ser, especialmente, el uso de IA que no sea de alto riesgo por el sector público no jurisdiccional.

Todo hay que decir, que no es extraño que las CCAA creen una autoridad que ejerza las funciones de AVM respecto de su sector público, como es posible también en materia de protección de datos.

Pese a que al momento de cerrar estas páginas el RIA ya está en vigor, su aplicación es muy gradual y respecto de la vigilancia del mercado ha de pasar por diversas etapas. Han de tomarse decisiones de designarse las AVM y en su caso crearlas o adaptarlas para sus nuevas funciones. Es un momento muy preliminar tanto en España como en otros países del que se cuenta con muy poca información conocida del estado de deliberaciones y decisiones en cada Estado miembro.

El Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD, 2024) en su declaración del 16 de julio de 2024 en una natural visión corporativa se ha postulado a favor, como regla general, de la designación como AVM principal y coordinadora de inteligencia artificial a las autoridades de protección de datos. Se viene a afirmar que el RGPD viene a ser un complemento del RIA, siendo que además el RGPD se aplica completamente al tratamiento de datos personales en el ciclo de vida de los sistemas de IA, especialmente en aquellos considerados de alto riesgo del Anexo III. De ahí que se apueste y recomiende que sean las autoridades de protección de datos para la supervisión de los sistemas de IA. Y ello no sólo en los ámbitos en los que el RIA se inclina por estas autoridades, como esencialmente en el ámbito de IA con datos biométricos y usos policiales y criminales.

En diversos países es muy posible que la autoridad de protección de datos será designada como AVM, al menos de los ámbitos que el propio RIA inclina a hacerlo. Pero no respecto de otros ámbitos ni como AVM principal y coordinadora de cara a la Comisión Europea.

Así, parece que será en el caso de Bélgica (*Autorité de la protection des données*). También es posible que en el caso de República Checa (*Office for Personal Data Protection*), pero se barajan también otras como el Ministerio de Industria y la Autoridad Nacional de Seguridad Cibernética. También todo indica que en Estonia la autoridad de datos (*Data Protection Inspectorate*) será AVM, pero no necesariamente la única, algo similar parece en Grecia, Portugal o Irlanda, entre otras. No obstante, al momento de cerrar estas páginas no hay decisiones conocidas o definitivas al respecto.

También en algunos países parece que se designarán autoridades ya existentes, como las especializadas en materia digital. Así será en Dinamarca con la

Agencia Digital Danesa (*Digitaliseringsstyrelsen*), también podría ser en el caso de República Checa respecto del Ministerio de Industria y la Autoridad Nacional de Seguridad Cibernética). En el caso de Alemania ya se ha designado a la Agencia Federal de Redes (*Bundesnetzagentur*) y Agencia Federal para la Seguridad de la Información (*BSI*).

En nuestro país sin duda que la AESIA ha nacido para ser la AVM principal de IA y parece que tendrá una fuerza centrípeta muy relevante como AVM. Sin embargo, no resultaría muy sencillo justificar que la AESIA asuma también funciones de supervisión en materias más propias de las autoridades de protección de datos según el propio RIA, como es el caso del ámbito biométrico y usos policiales y penales, dada la trayectoria de la AEPD. Tampoco parece muy natural que la AESIA asuma la supervisión en el ámbito bancario frente al Banco de España. Y en todo caso en el ámbito jurisdiccional debe ser el CGPJ como he sostenido (Cotino,2024c) y se ha confirmado recientemente (CGPJ, 2024).

De igual modo, baste indicar la endeblez y falta de legalidad de la regulación de la AESIA, del todo insuficiente para asumir toda una serie de funciones que aquí se han descrito como propias de la supervisión como AVM de IA. De igual modo, su falta de independencia es patente, especialmente si ha de asumir funciones de AVM propias de la AEPD o del ámbito bancario, en las que la independencia ha de ser plena (Cotino, 2024d). Lo mismo sucede respecto del ámbito de sistemas de IA con impacto electoral, terreno en el que su falta de independencia necesaria es también palmario. Pero estas ya son cuestiones que bien merecen otro estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez García, Vicente:

- (2020): *Las normas técnicas armonizadas (Una peculiar fuente del Derecho europeo)*, Madrid: Iustel.
- (2024): *La aplicación de las normas armonizadas y de las especificaciones comunes en el ámbito de la inteligencia artificial (artículos 40 y 41 Reglamento)*.

Álvarez García, Vicente y Tahiri Moreno, Javier (2023): «La regulación de la inteligencia artificial en Europa a través de la técnica armonizadora del nuevo enfoque», *Revista General de Derecho Administrativo*, 63.

Castillo, José Antonio (2024): «Inteligencia artificial de uso general, modelos fundacionales (y “Chat GPT”) en el Reglamento de inteligencia artificial», en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Cízur Menor: Aranzadi La Ley.

CEPD (2024): *Statement 3/2024 on data protection authorities’ role in the Artificial Intelligence Act framework*, de 16 de julio, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-32024-data-protection-authorities-role-artificial_en [Consulta: 12/10/2024.]

Comisión Europea:

La supervisión del cumplimiento del Reglamento de inteligencia artificial por las autoridades...

- (s.f. a): *The implementation of market surveillance in Europe* [en línea], https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance/organisation_en?prefLang=es. [Consulta: 12/10/2024.]
- (s.f. b): *Market surveillance for products* [en línea], https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/goods/building-blocks/market-surveillance_en?prefLang=es. [Consulta: 12/10/2024.]
- (s.f. c): *Single Market Compliance Space, European Market and Product Surveillance Information Exchange System for Official Bodies, Consumers and Businesses (ICSMS)* [en línea], <https://webgate.ec.europa.eu/single-market-compliance-space/market-surveillance>. [Consulta: 12/10/2024.]
- (2022): *Guía azul sobre la aplicación de la normativa europea relativa a los productos*, Bruselas: Comisión Europea, 104.

Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (2024): *Informe sobre el impacto del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia en materia de servicio público de la justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en relación con el punto neutro judicial, el control de las herramientas de inteligencia artificial en la administración de justicia y la emisión de actos de juicios “en abierto”*, CGPJ, junio.

Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) (2024): *Statement 3/2024 on data protection authorities’ role in the Artificial Intelligence Act framework* [en línea], https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-32024-data-protection-authorities-role-artificial_en. [Consulta: 16/07/2024.]

Cotino Hueso, Lorenzo:

- (2024a): «Alcance y delimitación de los sistemas de alto riesgo en el Reglamento de inteligencia artificial», Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): (2024): *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Cízur Menor: Aranzadi La Ley.
- (2024b): «Sandbox, espacios controlados y pruebas en condiciones reales de sistemas de inteligencia artificial en el Reglamento. Medidas para PYMES, startups y microempresas», en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Cízur Menor: Aranzadi La Ley.
- (2024c): «El uso jurisdiccional de la inteligencia artificial: habilitación legal, garantías necesarias y la supervisión por el CGPJ», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 21, monográfico. <https://revista-aji.com/>.
- (2024d): «Cómo abordar jurídicamente el impacto de la inteligencia artificial en los derechos fundamentales», en *Derecho y Tecnologías*, Fundación Ramón Areces, Madrid.

Gobierno de España (s. f.), *Marco Estratégico Nacional General para la Vigilancia del Mercado de Productos no alimentarios, (MENVIME) Versión 1.0, España 2022–2025*, <https://www.consumo.gob.es/es/servicios/publicaciones-programa-editorial/programa-editorial/marco-estrategico-nacional-general-vigilancia-mercado-producto-no-alimenticios> [Consulta: 12/06/2024.]

- Hernández Peña, Juan Carlos (2024): «La gobernanza y vigilancia del Reglamento de inteligencia artificial: autoridades de vigilancia del mercado, Comisión y las diversas entidades», en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Cízur Menor: Aranzadi La Ley.
- López-Tarruella Martínez, A. (2024): «Vías de recurso para los particulares en el reglamento de inteligencia artificial», en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): *Tratado sobre el Reglamento ... cit.*
- Palma Ortigosa, Adrián:
- (2024a): «La evaluación de la conformidad en el diseño y producción de sistemas basados en IA en el contexto del “Nuevo Marco Legislativo”», en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Cízur Menor: Aranzadi La Ley.
 - (2024b): «¿Quién es quién en el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial? Las autoridades notificantes y los organismos notificados», *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 21, 598-617. <https://revista-aji.com/>. [Consulta: 12/06/2024.]
- Ramón Fernández, Francisca (2024): “Sistemas de gestión de calidad, documentación técnica y conservación en el Reglamento”, Cotino Hueso, L. y Simó Castellanos, P. (coords.), *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Aranzadi La Ley, Cízur Menor.
- Vestri, Gabriele (2024): «Acceso a documentación y confidencialidad en el Reglamento de inteligencia artificial», en Cotino Hueso, L. y Simón Castellanos, P. (coords.): *Tratado sobre el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea*, Cízur Menor: Aranzadi La Ley.
- Unión Europea (2017): *Buenas prácticas de vigilancia del mercado*, enero de 2017, ADCO, Ref. Ares(2017)2337704 – 06/05/2017, <https://www.aragon.es/documents/20127/31455048/Gu%C3%ADa+de+buenas+pr%C3%A1cticas+de+vigilancia+del+mercado+UE.pdf/6de2d204-b386-e3e7-539d-322741d667c4?t=1579769712429> [Consulta: 12/06/2024.]

Administraciones públicas contra la desinformación

Public Administrations against disinformation

Pedro Juan Baquero Pérez

*Profesor asociado de la Universidad de La Laguna y jefe de servicio
de informática y comunicaciones del Gobierno de Canarias*

<https://orcid.org/0000-0002-5545-0450>

RESUMEN: Este artículo se inicia con una exploración del concepto de verdad a través de su evolución histórica, para luego analizar cómo la posverdad ha ido transformando nuestra relación con la información, en especial con los efectos negativos que tienen los bulos en la sociedad. También analizamos cuáles son los factores que propician la desinformación. En este trabajo defendemos que las administraciones públicas deben jugar un papel importante en la lucha contra la desinformación. Para ello, presentamos con qué retos se enfrentan las administraciones públicas, hablamos del riesgo de censura, el equilibrio entre libertad de expresión y protección de la verdad, la velocidad de la desinformación, la problemática en la atribución de responsabilidades, la resistencia a la regulación y la necesidad de colaboración internacional. Finalmente, se proponen estrategias para combatir la desinformación por la administración pública, entre las que tenemos el evitar convertirse en “juez” de la verdad, fomentar la transparencia, regular las plataformas digitales, la colaboración con el sector privado, promover la alfabetización mediática, y aprovechar el potencial de la inteligencia artificial para detectar y combatir la desinformación.

Palabras clave: Verdad, posverdad, bulos, Inteligencia Artificial, Administraciones Públicas

ABSTRACT: This article begins with an exploration of the concept of truth through its historical evolution. It then analyzes how post-truth has been transforming our relationship with information, especially with the negative effects that fakenews have on society. We also analyze the factors that contribute to disinformation. In this paper, we argue that public administrations must play an important role in the fight against disinformation. To this end, we present the challenges faced by public administrations, discuss the risk of censorship, the balance between freedom of expression and the protection of truth, the speed of disinformation, the problem of attribution of responsibility, resistance to regulation, and the need for international collaboration. Finally, strategies to combat disinformation by public administrations are proposed, including avoiding becoming a “judge” of truth, promoting transparency, regulating digital platforms, collaborating with the private sector, promoting media literacy, and harnessing the potential of artificial intelligence to detect and combat disinformation.

Keywords: Truth, post-truth, fakenews, Artificial Intelligence, Public Administrations

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA VERDAD, LA POSVERDAD Y LOS BULOS. 2.1. Evolución histórica del concepto de verdad. 2.2. El auge de la posverdad. 2.3. Bulos. 3. LOS PILARES DE LA POSVERDAD: FACTORES QUE ALIMENTAN LA DESINFORMACIÓN. 3.1. Polarización política. 3.2. Fragmentación de los medios de comunicación. 3.3. Redes sociales y algoritmos. 3.4. Sesgos cognitivos. 3.5. La IA como herramienta para la desinformación. 4. PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 5. EL RETO DE LA INTERVENCIÓN. 5.1. El riesgo de la censura y el control estatal de la información. 5.2. El equilibrio entre libertad de expresión y protección de la verdad. 5.3. La velocidad y alcance de la desinformación en línea. 5.4. La complejidad de la atribución y la responsabilidad. 5.5. La resistencia a la regulación. 5.6. La necesidad de colaboración internacional. 6. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA DESINFORMACIÓN. 6.1. Evitar convertirse en “juez” de la verdad. 6.2. Fomento de la transparencia y la rendición de cuentas. 6.3. Regulación de plataformas digitales. 6.4. Colaboración con el sector privado y la sociedad civil. 6.5. Promoción de la alfabetización mediática. 6.6. Aprovechar el potencial de la IA. 7. CONCLUSIÓN. Referencias

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en la era de la posverdad (Modreanu, 2017), lo que nos viene a decir que las emociones y nuestras creencias personales pueden prevalecer en gran medida sobre los hechos objetivos, favoreciendo que los bulos se propaguen a gran velocidad en las redes sociales o en los medios digitales, y generando desconfianza, confusión y polarización. Si bien la democratización de la información ha permitido un acceso casi sin límites al conocimiento, también ha abierto las puertas a una avalancha de desinformación y manipulación, lo que está teniendo implicaciones en diversos aspectos de nuestra vida, afectando tanto a la democracia como a la salud, la seguridad y la convivencia. Por otra parte, la inteligencia artificial (IA) ha agravado este problema, por ejemplo, puede generar contenido cada vez más realista, lo que complica distinguir lo que es verdadero de lo que es falso. En este sentido, este trabajo parte de la base de que las administraciones públicas no pueden permanecer al margen de este incremento de la desinformación y deberían ejercer el rol de asumir su responsabilidad con el fin de implementar estrategias para ser garantes del interés general y liderar la lucha contra la desinformación.

En este artículo, mostramos el concepto de verdad a través de sus distintas definiciones, al mismo tiempo que exploramos cómo la posverdad, los bulos y la inteligencia artificial se influyen mutuamente. A continuación analizaremos el papel que pueden desempeñar las administraciones públicas para garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a información veraz y confiable. Para lo que veremos los retos con que se enfrentan las administraciones públicas, para, finalmente, proponer una serie de estrategias generales que puedan servir de guía en el diseño y establecimiento de políticas en la lucha contra la desinformación, para que la verdad prevalezca sobre la manipulación y el engaño.

2. LA VERDAD, LA POSVERDAD Y LOS BULOS

En este apartado veremos la evolución histórica del concepto de verdad desde la antigüedad hasta la era digital. Se analizará cómo la posverdad ha transformado nuestra relación con la información y los tipos de bulos que existen, así como sus efectos.

2.1. Evolución histórica del concepto de verdad

En apariencia la verdad no deja de ser un concepto sencillo, aunque en su indagación descubrimos que realmente se trata de un concepto complejo, que ha sido objeto de reflexión y debate desde la antigüedad, donde filósofos, científicos, teólogos y, en general, pensadores de diferentes épocas de la historia han intentado descubrir su naturaleza o establecer qué criterios tenemos para distinguirla de la falsedad.

Tenemos que en la antigüedad la verdad estaba asociada a una autoridad, ya sea abstracta, los dioses, o humana, los sabios. Un ejemplo, es Hesíodo (700 a.C), un poeta griego que fue autor de la “Teogonía”. Este relato habla del origen de los dioses y del cosmos, donde se refleja la cosmovisión de la antigua Grecia. En este caso, la verdad, ya sea de la moralidad y del mundo, se puede encontrar en los mitos y en lo que nos dicen los dioses. En este sentido, los mitos y las leyendas eran considerados fuentes de conocimiento verdadero, también, la palabra de las autoridades como los sacerdotes, era aceptada sin ser cuestionada. El inicio de la filosofía griega dio pie a una búsqueda más racional de la verdad. Ejemplos de pensadores como Platón (387–347 a.C.) y Aristóteles (384–322 a.C) reflexionaron sobre la naturaleza del conocimiento, estableciendo criterios para evaluar la validez de las afirmaciones. Tenemos el nacimiento en el mundo occidental de la lógica y la argumentación como herramientas para alcanzar la verdad, así, tenemos a un Platón que concebía la verdad como algo inmutable, que existe en el mundo de las ideas, mientras que Aristóteles vincula la verdad con la correspondencia de la realidad con el pensamiento.

Durante la Edad Media la verdad se subordinó en gran medida a la fe religiosa. La Biblia y las enseñanzas de la Iglesia eran consideradas la fuente última de conocimiento verdadero, y cualquier desviación de ellas se consideraba herejía. Así, figuras como San Agustín de Hipona (354-430) en su obra “Confesiones” tenemos un testimonio de su conversión al cristianismo y su búsqueda de la verdad divina a través de la fe. Sin embargo, también hubo pensadores como Tomás de Aquino (1225-1274) que intentaron reconciliar la fe y la razón, argumentando que la verdad revelada y la verdad descubierta por la razón eran compatibles.

Con el Renacimiento y la Ilustración se marcó un retorno a la razón y la observación empírica como fuentes de conocimiento. Figuras como Francis Bacon (1561-1626), quien abogó por el método inductivo y la experimentación, René Descartes (1596-1650), quien estableció la duda metódica como camino hacia la

certeza, impulsaron esta transformación, y como Galileo Galilei (1564-1642), con su defensa de la observación en el estudio de la naturaleza, desafiaron las verdades dogmáticas y sentaron las bases de la ciencia moderna. Este énfasis en la evidencia y la coherencia lógica se consolidó durante la Ilustración. Filósofos empiristas, como John Locke (1632-1704) y David Hume (1711-1776), dieron gran importancia a la observación y la experiencia sensorial, y pensadores como Spinoza (1632-1677), Leibniz (1646-1716) y Voltaire (1694-1778) promovieron el método científico, basado en la experimentación y la verificación de hipótesis, como herramienta principal para desvelar el conocimiento del mundo natural. Con Immanuel Kant (1724-1804) se produjo un avance al sintetizar el racionalismo y el empirismo, y proponiendo que la mente estructura la realidad percibida.

En el siglo XX apareció la filosofía analítica y la filosofía de la ciencia y se siguió indagando en el concepto de verdad, donde se aborda la relación entre lenguaje y realidad, la objetividad del conocimiento y los límites de la certeza. Bertrand Russell (1872-1970) y Ludwig Wittgenstein (1889-1950) hicieron hincapié en la capacidad para representar la realidad a través del lenguaje. Wittgenstein, además, defiende que fuera de las matemáticas no existe la verdad. Mientras que Karl Popper (1902-1994) propuso la falsabilidad con el fin de diferenciar lo que era ciencia y lo que era pseudociencia. También, se formularon otras teorías sobre la verdad. Tenemos la teoría defendida por Alfred Tarski (1901-1983), que se acerca a la idea aristotélica de la correspondencia entre la proposición y la realidad; la teoría de la coherencia defendida por Brand Blanshard (1892-1987), donde la verdad se encuentra en la consistencia interna de un sistema de creencias; y la teoría pragmática defendida por William James (1842-1910), que relaciona la verdad en función de su utilidad y eficacia. La postmodernidad y el relativismo cultural, con figuras como Jacques Derrida (1930-2004) y Michel Foucault (1926-1984) se cuestionaron la existencia de la verdad objetiva y universal, basándose que la verdad no deja de depender del contexto y de esta forma se depende del punto de perspectiva o del punto de vista del observador. También tenemos a Hannah Arendt (1906-1975) con su obra "Verdad y política" que reflexionó sobre la fragilidad de la verdad basada en hechos en el ámbito político, que puede ser amenazada por la manipulación y la mentira. En este relativismo de la verdad, hay que recordar a Friedrich Nietzsche (1844-1900) que había considerado la verdad como una construcción social o una herramienta de poder.

En la actualidad con el aumento tanto de la información como de la manipulación han aparecido nuevas reflexiones en torno al concepto de verdad. Figuras como Luciano Floridi (1964-...), Daniel Dennett (1942-2024), Evgeny Morozov (1984-...) y Jaron Lanier (1960-...) reflexionan sobre cómo la tecnología afecta a la capacidad de diferenciar la verdad en un entorno de sobrecarga informativa y manipulación generada por algoritmos. Así tenemos un entorno donde la desinformación y los bulos se propagan a gran velocidad, y donde las personas tienen cada vez mayores dificultades en diferenciar entre lo verdadero y lo falso.

Tabla 1. Diferentes conceptos de verdad

Concepto/ Teoría de la Verdad	Filósofo(s) representativo(s)	Descripción	Ejemplos
Antigüedad			
Revelación divina/Autoridad	Hesíodo	La verdad proviene de fuentes divinas o de la sabiduría de líderes y sabios.	Usar la Biblia como fuente de verdad incuestionable.
Correspondencia	Aristóteles	La verdad es la adecuación entre el pensamiento (o lenguaje) y la realidad.	La afirmación “Pedro en un humano” es verdadera si y solo si Pedro es humano en la realidad.
Mundo de las Ideas	Platón	La verdad reside en el mundo de las Ideas, eterno e inmutable.	El concepto de justicia perfecta, que existe en el mundo de las ideas pero no se encuentra en su forma pura en el mundo sensible.
Edad Media			
Verdad revelada	San Agustín de Hipona	La verdad se encuentra en las escrituras sagradas y las enseñanzas religiosas.	Las enseñanzas de Jesús en los Evangelios.
Reconciliación fe y razón	Tomás de Aquino	La verdad revelada y la verdad descubierta por la razón son compatibles.	La existencia de Dios puede ser comprendida tanto a través de la fe como a través de argumentos racionales.
Renacimiento e Ilustración			
Racionalismo	René Descartes	La verdad se alcanza mediante la razón y la deducción lógica.	La verdad matemática $2 + 2 = 4$, que se deduce a través de la razón y la lógica.
Empirismo	John Locke, David Hume	La verdad se basa en la experiencia sensorial y la observación.	La afirmación “el agua hierve a 100 grados Celsius a nivel del mar” se verifica a través de la observación y la experimentación.

Concepto/ Teoría de la Verdad	Filósofo(s) representativo(s)	Descripción	Ejemplos
Idealismo trascendental	Immanuel Kant	La verdad es una construcción de la mente que organiza la experiencia sensorial.	El tiempo y el espacio son categorías a priori de la mente que estructuran nuestra experiencia del mundo.
Método científico	Francis Bacon, Galileo Galilei	La verdad se descubre en la experimentación y la comprobación de hipótesis.	La teoría de la gravedad de Newton, formulada a partir de la observación y la experimentación.
Siglo XX			
Teoría de la correspondencia	Alfred Tarski	La verdad es la correspondencia entre una proposición y la realidad.	La afirmación “el cielo es azul” es verdadera si y solo si el cielo es azul en la realidad.
Teoría de la coherencia	Brand Blanshard	La verdad reside en la consistencia interna de un sistema de creencias.	Un sistema legal donde las leyes y los precedentes judiciales se apoyan mutuamente, formando un conjunto coherente.
Pragmatismo	William James	La verdad se define en términos de utilidad y eficacia práctica.	Una creencia religiosa puede ser considerada “verdadera” si proporciona consuelo y guía en la vida de una persona.
Postmodernismo/ Relativismo	Michel Foucault, Jacques Derrida, Hannah Arendt, Nietzsche	Cuestiona la existencia de verdades universales y objetivas; la verdad es contextual y subjetiva.	La interpretación de una obra de arte puede variar según la cultura y la experiencia individual del espectador.
Filosofía del Lenguaje	Bertrand Russell, Ludwig Wittgenstein	El lenguaje es clave para entender la verdad, pero Wittgenstein argumenta que fuera de las matemáticas no existe la verdad absoluta.	El significado de una palabra depende del lenguaje usado y del contexto social.
Falsacionismo	Karl Popper	La verdad científica se basa en la posibilidad de refutar una teoría (falsabilidad).	La teoría de la evolución de Darwin, que ha resistido numerosos intentos de refutación y se considera una teoría científica sólida.

Administraciones públicas contra la desinformación

Concepto/ Teoría de la Verdad	Filósofo(s) representativo(s)	Descripción	Ejemplos
Era Digital			
Verdad y posverdad	Floridi, Dennett, Morozov y Lanier	La proliferación de información y la manipulación plantean nuevos desafíos a la búsqueda de la verdad.	La información en línea sobre un evento puede ser manipulada o distorsionada, lo que dificulta determinar la verdad objetiva.

En la tabla 1 se resumen los distintos conceptos que a lo largo de la historia de la filosofía, que evidencia que la verdad no deja de ser un concepto complejo, con diversas interpretaciones y que ha sido objeto de distintas teorías a lo largo del tiempo. En este sentido, cuando indagamos sobre la veracidad de una afirmación, es crucial reconocer la diversidad de enfoques y seleccionar el criterio más adecuado según el contexto y la naturaleza de la cuestión. Por ejemplo, si nos preguntamos sobre la veracidad de la afirmación “la Tierra gira alrededor del Sol”, podemos irnos al criterio propuesto por la teoría de la correspondencia o del método científico, donde buscamos que exista una evidencia empírica junto con teorías científicas que respalden esta afirmación o que no pueda ser objeto de falseamiento. Ahora, si nos adentramos en un concepto como el del “género”, desde una perspectiva próxima al constructivismo social, el género no es una realidad biológica fija, sino que es una construcción social que va variando en función de la época o la cultura. En este caso, la verdad sobre lo que significa ser mujer o ser hombre no está determinada por la naturaleza, sino por las normas, roles y expectativas que una sociedad asigna a cada sexo. En este caso, la verdad sobre el género no se encuentra en el empirismo o la deducción lógica, la verdad es construida a partir de las interacción social y las prácticas culturales, y lo que se considera verdadero sobre el género puede ser diferente en diferentes sociedades, además, puede cambiar con el tiempo en una misma sociedad. Por último, si nos planteamos la afirmación “la eutanasia debería ser legalizada”, su veracidad no se determina a través de los hechos, sino que hay que buscarla en la ética, siendo la verdad dependiente del marco de valores o principios del que partamos. Estos ejemplos nos muestran cómo la elección del criterio de verdad depende de la naturaleza de la pregunta. Hay algunas afirmaciones que pueden ser verificadas empíricamente, otras requieren un razonamiento lógico, otras del consenso social y en otras hay que recurrir a la ética. Por tanto, la verdad, lejos de ser un concepto monolítico, hay que buscarla en diferentes perspectivas.

2.2. El auge de la posverdad

Como ya se ha hablado, el concepto de posverdad ha aparecido en nuestra época, modificando la forma en que percibimos y nos relacionamos con la información. Este término se ha extendido en los últimos años, donde sus raíces se

remontan a unas décadas atrás, cuando la confianza tanto en las instituciones como en los expertos comenzó a debilitarse, y nuestras creencias y emociones empezaron a tener mayor influencia que los hechos objetivos. El dramaturgo Steve Tesich fue quien en 1992 lo utilizó para describir el clima político en Estados Unidos tras el escándalo Watergate (Tesich, 1992), que observó cómo la desconfianza hacia el gobierno y los medios de comunicación había creado un ambiente en el que la verdad era menos importante que la percepción y la narrativa. Podemos decir que esta idea de la verdad como una construcción social, en lugar de una correspondencia con los hechos, nos recuerda a las ideas de filósofos como Nietzsche, Derrida y Foucault, quienes se replantearon la noción de una verdad objetiva y universal. En nuestro siglo XXI la posverdad ha sufrido un incremento, por ejemplo, George W. Bush, en la guerra de Irak y la justificación basada en información falsa sobre armas de destrucción masiva (Hammond, 2012). También este término volvió a ser relevante en la campaña del Brexit en el Reino Unido, donde en las redes sociales se apelaba a las emociones y cuando las noticias falsas jugaron un papel de gran importancia en la formación de la opinión pública (Marshall y Drieschova, 2018).

Cuando los hechos objetivos tienen menos influencia en la formación de la opinión pública que apelar a las emociones y las creencias personales, la verdad se vuelve secundaria, e importa más la capacidad de movilizar o persuadir a las personas, que la veracidad de los argumentos. Estamos hablando de ir contra el racionalismo, que defiende que la verdad se alcanza mediante la razón y la deducción lógica. Además, la posverdad la podemos relacionar en sentido negativo con el pensamiento de Hume, quien enfatizó el papel de las pasiones en la toma de decisiones humanas, ya que el mismo Hume también reconoció la importancia de la razón y la evidencia empírica en la búsqueda de la verdad, lo que contrasta con la relativización de los hechos en la posverdad.

El surgimiento de la posverdad ha tenido importantes implicaciones en diversos ámbitos de la sociedad. En la política ha facilitado el ascenso del populismo que se aprovecha del descontento de los ciudadanos a través de los discursos emocionales, muchas veces basados en medias verdades, como también en exageraciones y falsedades. En este caso podemos poner los casos de la campaña de Donald Trump y el referéndum del Brexit, donde la posverdad se ve que puede condicionar determinados procesos políticos (Neville-Shepard, 2019). En los medios de comunicación, la posverdad ha contribuido a la fragmentación de la audiencia donde las personas se exponen solo a información que confirma sus creencias preexistentes en lo que se denomina burbujas informativas (Bozdogan y Van Den Hoven, 2015). Esta proliferación de noticias falsas junto con la cada vez mayor dificultad para distinguir entre fuentes de confianza han disminuido la confianza en los medios tradicionales y han potenciado a actores con agendas ocultas (Nielsen y Graves, 2017).

Podemos decir que las implicaciones de la posverdad nos debe preocupar, ya que con la disminución de la confianza en la información y en los mismos exper-

tos se ataca a uno de los pilares de la democracia al dificultar la toma de decisiones informadas (Harsin, 2015). Por otra parte, la manipulación de las emociones y las creencias nos puede conducir a la polarización social, a la discriminación y a un aumento de la violencia. Además, la posverdad facilita la propagación de bulos y teorías conspirativas, que pueden tener, como veremos, consecuencias muy preocupantes. Por tanto, esta situación pone en peligro conocer la verdad, por ejemplo, a través del método científico y la falsabilidad, ya que la posverdad tiene su base en la afirmación y la repetición y no en verificar y poder refutar. En este sentido, la posverdad representa un reto importante para nuestra sociedad, y tenemos que reconocer la importancia de la verdad objetiva, el pensamiento crítico y la razón en la construcción de una sociedad informada, fundamental para la democracia.

2.3. Bulos

Cuando no existe una línea clara entre realidad y falsedad y la cantidad de datos que recibimos es abrumadora, los bulos y la desinformación aparecen como una amenaza para la sociedad (Lazer et. al, 2018). Pero, ¿qué entendemos por los bulos? A diferencia de aquellos errores no intencionados o las malinterpretaciones, un bulo es una información falsa o puede resultar engañosa que es difundida a propósito con la intención de engañar o manipular a la opinión pública (Tandoc, Lim, y Ling, 2018), además, se caracterizan por su intencionalidad para causar daño. Existe un amplio espectro de bulos, y pueden adoptar diversas formas. Tenemos noticias falsas y rumores, así como imágenes manipuladas y vídeos deepfake (Chesney y Citron, 2019), que pueden producir confusión, pero también miedo, odio o cualquier otra emoción que pueda ser utilizada para influir en las creencias y comportamientos de las personas. Hay diferentes tipos de bulos (tabla 2) en función de su radio de acción, desde la política hasta la salud, la ciencia y los desastres naturales.

Tabla 2. Tipos de bulos

Tipo de bulo	Descripción	Ejemplos
Bulos políticos	Información falsa o engañosa utilizada para influir en la opinión pública y manipular procesos electorales o decisiones políticas.	Noticias falsas sobre la vida privada de un candidato, manipulación de estadísticas económicas, atribución de declaraciones falsas a líderes políticos.
Bulos sobre salud	Información falsa o engañosa relacionada con la salud, que puede llevar a decisiones perjudiciales para el bienestar de las personas.	Promoción de “curas milagrosas” sin fundamento científico, teorías conspirativas sobre las vacunas, promoción de tratamientos alternativos sin respaldo científico.

Tipo de bulo	Descripción	Ejemplos
Bulos sobre ciencia	Información falsa o engañosa que busca sembrar dudas sobre el conocimiento científico establecido, promoviendo teorías pseudocientíficas o conspirativas.	Negación del cambio climático, teorías conspirativas sobre el origen de enfermedades, rechazo a la evidencia científica en diversos campos.
Bulos sobre desastres naturales	Información falsa o engañosa que se aprovecha del miedo y la incertidumbre generados por desastres naturales para causar pánico y confusión.	Noticias falsas sobre terremotos inminentes, imágenes manipuladas que exageran la magnitud de un desastre, atribución de desastres a causas conspirativas.

Los bulos políticos son una herramienta peligrosa que se puede utilizar sobre la opinión pública manipulando los procesos electorales o decisiones políticas que cuando se propagan pueden conseguir su objetivo de desinformar, confundir y polarizar a la sociedad, disminuyendo la confianza en las instituciones democráticas y tener un debate político sano. Un ejemplo recurrente de bulo político son las noticias falsas sobre la vida privada de un candidato (Allcott y Gentzkow, 2017) que se basan en noticias a menudo sensacionalistas y sin fundamento, que buscan dañar la reputación del candidato y afectar su imagen pública, donde se pueden incluir acusaciones de corrupción, infidelidad, o cualquier otro tipo de comportamiento inapropiado, influyendo en la percepción de los votantes. Tenemos otro tipo de bulo político, como la manipulación de estadísticas, por ejemplo, de la economía (Klein y Stern, 2006), donde se pueden incluir datos sesgados o tergiversados o la presentación de gráficos manipulados que apoyen un determinado discurso político. Es decir, su objetivo es crear una falsa representación de la realidad o los hechos de forma que se persuade a la ciudadanía hacia una determinada política o candidato. Finalmente, se puede utilizar tácticas que amplían la desinformación con la atribución de declaraciones falsas a determinados líderes políticos como una táctica en la guerra de desinformación política; donde estas declaraciones, inventadas o sacadas de contexto, buscan dañar la credibilidad del líder político en cuestión, al mismo tiempo que generan controversia y polarización. Como veremos, con las redes sociales, estas declaraciones falsas pueden propagarse rápidamente y tener un impacto importante en la percepción de los votantes (Vosoughi, Roy y Aral, 2018).

Los bulos sobre salud también son una amenaza real que pueden llevar a decisiones equivocadas que ponen en peligro la vida o la salud de las personas, generando confusión y desconfianza en la medicina y la ciencia. Un ejemplo común de este tipo de bulos es la promoción de curas milagrosas para enfermedades graves como el cáncer o el VIH (Johnson et al., 2020), donde supuestos tratamientos o remedios naturales, muchas veces sin ningún fundamento científico, prometen resultados efectivos, aprovechándose de la vulnerabilidad y desesperación de los pacientes, que abandonan tratamientos médicos probados, con lo que se pone en riesgo su salud (Smith y Novella, 2007). Esta propagación de estos bulos desafía

directamente el concepto de verdad basado en la evidencia y la verificación, central en el pensamiento científico y el falsacionismo de Karl Popper. También, los bulos en base a las teorías conspirativas, como las que se refieren a las vacunas. evidentemente son peligrosos (Hussain, 2018; Kata, 2010), ya que, a pesar de la evidencia científica, se difunden rumores infundados sobre supuestos efectos secundarios graves de la vacunas, como el autismo. Estos bulos generan miedo y rechazo a la vacunación, poniendo en riesgo tanto la salud individual como la salud pública en general ya que pueden facilitar la propagación de enfermedades. Finalmente, la difusión de tratamientos alternativos sin respaldo científico también representa otro riesgo para la salud, ya que algunas terapias carecen de evidencia contrastada que demuestre su eficacia para tratar enfermedades, lo que puede retrasar el diagnóstico y tratamiento adecuados. Aunque la confianza en tratamientos alternativos sin evidencia científica puede ser vista como una forma de pragmatismo, donde la verdad se basa en la utilidad, no deja de ser peligroso cuando se ignoran las pruebas y la metodología científica.

Los bulos sobre ciencia buscan cuestionar el conocimiento científico establecido, a través de promover teorías pseudocientíficas o conspirativas sin fundamento. Estos bulos disminuyen la confianza en la ciencia y dificultan la toma de decisiones informadas sobre temas que afectan a la sociedad, a la salud, al medio ambiente y a la tecnología. Un ejemplo de bulo de este tipo es la negación del cambio climático debido al efecto humano (Van der Linden et al, 2017), que a pesar que la evidencia científica respalda esta realidad, muchos bulos niegan o minimizan su gravedad. En este caso, muchas veces son fomentados por intereses económicos o ideológicos, lo que tiene consecuencias al obstaculizar la adopción de medidas necesarias para mitigar sus efectos que ponen en riesgo el futuro del planeta.

Por último, en los bulos sobre desastres naturales se aprovechan de las circunstancias que acompañan en estas situaciones, ya que cuando se está en situaciones de crisis, la desinformación se puede propagar a gran velocidad, lo que genera no solo pánico, sino también caos, lo que puede acarrear situaciones de riesgo, como la obstaculización de trabajos de rescate y de la ayuda humanitaria. Un ejemplo de este tipo de bulo podría ser las noticias falsas sobre terremotos inminentes, que pueden generar una ola de pánico en la población (Alexander, 2014). Otro tipo de bulo puede estar relacionado con la propagación de imágenes manipuladas o sacadas de otro contexto que modifican la magnitud de un desastre natural, como pueden ser los casos de inundaciones o incendios forestales, que compartidas en redes sociales, pueden crear una falsa sensación de alarma y dificultar la evaluación objetiva de la situación real, lo que a su vez puede obstaculizar la respuesta efectiva de las autoridades y los servicios de emergencia. Finalmente, no hay que olvidar que algunos bulos asocian determinados desastres naturales a causas conspirativas, generando desconfianza en las explicaciones científicas o las instituciones, desviando la atención de las causas reales de los desastres y dificultando la implementación de medidas preventivas

y de mitigación basadas efectivas (Van Prooijen y Douglas, 2018). Esta proliferación de este tipo de bulos junto con sus teorías conspirativas puede interpretarse como una manifestación de la teoría de la coherencia, donde la verdad se busca en la consistencia interna de un sistema de creencias, con independencia si se basa en información falsa o no verificada.

Tenemos, por tanto, que los bulos tienen un impacto negativo en la sociedad al disminuir la confianza en las instituciones al mismo tiempo que crea o amplifica la polarización. Además, los bulos se utilizan como arma para fomentar las divisiones tanto sociales como políticas, con lo que son fuente de odio, teniendo como consecuencia el enfrentamiento entre diferentes grupos, lo que puede llevar a la radicalización de las posturas dificultando la búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas sociales. Por otra parte, el impacto económico de los bulos no debe subestimarse (Kogan, Moskowitz y Niessner, 2019), por ejemplo, cuando la difusión de rumores falsos sobre una empresa daña su reputación y provoca pérdidas financieras, que no solo puede afectar a empresas individuales, sino también a sectores productivos y, en consecuencia, a la economía en su conjunto.

3. LOS PILARES DE LA POSVERDAD: FACTORES QUE ALIMENTAN LA DESINFORMACIÓN

Esta Era de la posverdad es el resultado de una interacción de distintos factores, tanto sociales y tecnológicos como psicológicos que han creado un medio para la desinformación y la manipulación. Entre estos factores tenemos la polarización política, la fragmentación de los medios, las redes sociales, los sesgos cognitivos y la tecnología, que han creado un ambiente en el que la verdad es cada vez más difícil de discernir y la desinformación se propaga con facilidad. En la tabla 3 resumimos algunos de los principales factores que desarrollaremos a continuación.

Tabla 3. Factores que alimentan la desinformación

Factor	Descripción	Impactos
Polarización política	División ideológica y falta de diálogo que fragmenta la sociedad, dificulta el consenso y fomenta narrativas partidistas basadas en medias verdades y falsedades	Disminuye la confianza en las instituciones, dificulta el diálogo consensuado y facilita la difusión de noticias falsas y teorías conspirativas. Consecuencias en elecciones y conflictos sociales.
Fragmentación de los medios de comunicación	Explosión de canales de información que dificulta distinguir entre información veraz y desinformación, creando burbujas informativas y fomentando el sensacionalismo.	Problemas en distinguir lo verdadero de lo falso, potencia las burbujas informativas, promueve el sensacionalismo y disminuye la confianza en los medios. Dificulta la formación de una opinión pública informada y crítica.

Administraciones públicas contra la desinformación

Factor	Descripción	Impactos
Redes sociales y algoritmos	Algoritmos implementados en redes sociales que permiten la rápida difusión de noticias falsas y la formación de burbujas de filtro. Los algoritmos amplifican la desinformación y crean tendencias artificiales.	Inundación de noticias falsas, que crea burbujas de filtro y amplifica la desinformación y contribuye a la polarización política. Impacta en procesos electorales, salud pública y movimientos sociales.
Sesgos cognitivos	Atajos de nuestra mente que hacen aceptar información que confirma nuestras creencias y rechazar la que las contradice.	Nos hacen vulnerables a la manipulación, facilitan la aceptación de información falsa y refuerzan creencias preexistentes. Impactan en la formación de opiniones y la toma de decisiones.
La IA como arma de doble filo	Capacidad de la IA para generar contenido realista y automatizar tareas, lo que permite crear deep-fakes, noticias falsas y manipular la opinión pública.	Erosiona la confianza en la información, dificulta distinguir lo real de lo falso y afecta la credibilidad de fuentes tradicionales. Impacta en la toma de decisiones individuales y colectivas.

3.1. Polarización política

Cuando hablamos de la división ideológica y la falta de diálogo constructivo entre diferentes grupos políticos, nos referimos a la polarización política. En un contexto de polarización, la sociedad se fragmenta en bandos opuestos, donde cada uno tiene su propia visión del mundo junto con sus propias fuentes de información. Esto dificulta el consenso y la búsqueda de soluciones consensuadas, lo que al mismo tiempo crea una vía para la desinformación y la manipulación (McCoy, Rahman, y Somer, 2018). En este entorno las personas tienden a aferrarse a sus propias creencias y a rechazar cualquier otra información que vaya contra ellas, por mucho que esté respaldada por evidencia sólida. Es decir, esto nos lleva a buscar y aceptar información que refuerza nuestras creencias o opiniones, ignorando o minimizando aquella información que las desafía, a este fenómeno se le denomina, como veremos más adelante, “sesgo de confirmación” (Nickerson, 1998), que nos recuerda a Francis Bacon quien advirtió sobre los “ídolos de la tribu”, prejuicios inherentes a la naturaleza humana que distorsionan nuestra percepción de la realidad. Esta polarización política al mismo tiempo propicia la creación y su difusión de narrativas partidistas, pensadas para la movilización de los seguidores mientras se demonizan a sus oponentes a través de falsedades, medias verdades o exageraciones, que al final son efectivas porque se basan en emociones y lealtades de las personas (Van Bavel y Pereira, 2018).

Esta polarización política ha tenido un impacto en gran medida en la propagación de la posverdad a lo largo de diferentes contextos. Por ejemplo, en Estados Unidos, se puede ver en la gran división entre demócratas y republicanos que ha creado un clima de desconfianza y hostilidad, que al mismo tiempo ha propiciado la propagación de noticias falsas y teorías conspirativas como el fraude electoral o la pandemia de COVID-19. También, en el citado referéndum sobre el Brexit en el Reino Unido se pudo ver una fuerte polarización y la difusión de información falsa alrededor de los supuestos beneficios o perjuicios de la salida de la Unión Europea, que ha creado un clima de confusión y desconfianza que aún se puede ver reflejado en este país. En el caso de España, un caso evidente es el conflicto catalán (Del Fresno García y Manfredi Sánchez, 2018) que ha intensificado la polarización social, que también ha traído un aumento de la desinformación y la propaganda política.

3.2. Fragmentación de los medios de comunicación

Es manido decir que la proliferación de canales de información, incluyendo la televisión, la radio, las redes sociales y artefactos como los blogs, ha democratizado el acceso a la información, pero al mismo tiempo ha sido fuente de una fragmentación importante en los medios de comunicación. Cuando desaparece el consenso sobre fuentes fiables de noticias dificulta distinguir entre información veraz y desinformación, creando un entorno que facilita tanto la propagación de bulos como la manipulación de la opinión pública (Fletcher & Nielsen, 2018). En estos entornos, las personas se rodean de información y opiniones que confirman sus propias creencias, y cada vez más se evita el contacto con perspectivas diferentes, es lo que se denomina la creación de “burbujas informativas” o “cámaras de eco”. Cuando cada grupo se refugia en su propia realidad, la consecuencia es que se refuerzan los prejuicios y se dificulta el debate tranquilo en base a fuentes fidedignas. Pero además tiene consecuencias en los propios medios. En un sector donde la competencia por la atención del público es feroz lleva a algunos medios a priorizar el sensacionalismo y la emoción sobre la objetividad (Vosoughi, Roy y Aral, 2018). Estamos hablando de incrementar los titulares llamativos, las noticias alarmistas y los enfoques sesgados que al final lo que buscan es incrementar los clics para aumentar la audiencia, a menudo a costa de la verdad y el rigor periodístico, es decir, hablamos de la manipulación de la información y la creación de realidades a medida, lo que nos recuerda a la crítica de Baudrillard (2023) a la sociedad de consumo y los medios de comunicación, donde los simulacros y las representaciones reemplazan a la realidad. Está claro que esta tendencia está disminuyendo la confianza en los medios y disminuyendo la formación de una opinión pública informada y crítica (Tsfati y Cappella, 2005).

Podemos ver ejemplos de esta fragmentación de los medios de comunicación de diferentes maneras. Por ejemplo, en Estados Unidos, la polarización

política se ve reflejada en la división de los medios, tenemos medios claramente conservadores como Fox News y medios más liberales como MSNBC, lo que contribuye a la polarización y dificulta el diálogo tranquilo y constructivo. Como en gran parte de los países, en España existe un importante aumento de medios digitales que ha ahondado en la crisis de prensa tradicional, fragmentando más estos medios, lo que ha llevado a la reducción de recursos, junto con una presión cada vez más importante para generar ingresos. La consecuencia es que muchos medios han puesto en riesgo la calidad de la información recurriendo al *clickbait* y al sensacionalismo, es decir, a utilizar titulares llamativos para atraer clics y visitas. Está claro que esta tendencia, aunque rentable a corto plazo, puede contribuir a la difusión de bulos y a la erosión de la confianza en la información, lo que nos recuerda la advertencia de Hannah Arendt sobre la “banalidad del mal”, ya que nos puede llevar a la conformidad y la complicidad con regímenes autoritarios debido a la falta de pensamiento crítico y la aceptación sin crítica de cualquier propaganda.

Tenemos, por tanto, que esta fragmentación facilita la propagación de noticias falsas y bulos, pues las personas buscan confiar en fuentes que confirman sus prejuicios y a desconfiar de aquellas que las contradicen (Pennycook & Rand, 2019). Por último, no hay que olvidar que una de las causas de la propagación de bulos es la falta de la capacidad o recursos de muchas personas para poder evaluar de forma crítica la información que publican ciertos medios y que puedan distinguir entre fuentes que sean confiables y no confiables (Jones-Jang, Mortensen y Liu, 2021). Así, si las personas no disponen de las herramientas para verificar la veracidad de la información de los medios, estas serán más vulnerables a la manipulación y la desinformación.

3.3. Redes sociales y algoritmos

Las redes sociales son sistemas que permiten la comunicación individual y el intercambio de información. Como ya hemos dicho, han democratizado el acceso a la información, de forma que cualquier persona puede compartir sus opiniones y experiencias con una audiencia global, pero que tiene una parte negativa, ya que facilita la propagación de la desinformación y la formación de burbujas informativas. Podemos decir que las redes sociales son amplificadores de la fragmentación que vimos anteriormente, al permitir que los usuarios seleccionen sus fuentes de información y compartir el contenido que refuerza sus propias creencias (Bakshy, Messing y Adamic, 2015). En general, la implementación de algoritmos, diseñados para la optimización e incremento de la interacción (Bessi y Ferrara, 2016), en estas plataformas tienden a mostrar contenido similar al que el usuario ya ha interactuado, potenciando las burbujas informativas y, por tanto, limitando la exposición a visiones diferentes, moldeando nuestra percepción de la realidad, lo que podemos relacionar con el concepto de “algoritmos de la opacidad” propuesto por O’Neil (2018), que defiende que estos sistemas perpetúan desigualdades y

sesgos. En este sentido, la parte negativa de las redes sociales es su facilidad con la que la información, verdadera o falsa, se convierte en viral.

Hay que tener en cuenta que la ausencia de filtros editoriales junto con la velocidad de propagación hacen que las noticias falsas y bulos se difundan rápidamente, pudiendo alcanzar millones de personas sin ser verificadas o desmentidas, creando un entorno que facilita la manipulación y la desinformación, en cualquier campo, ya sea en la política, la salud o la ciencia. Esto también contribuye a limitar la diversidad de perspectivas, reforzando los sesgos cognitivos, que veremos a continuación, dificultando el debate tranquilo y constructivo. Está claro que las redes sociales con sus algoritmos han tenido un gran impacto en la propagación de la posverdad y sus consecuencias. Un ejemplo claro de cómo estas plataformas pueden ser utilizadas para interferir en elecciones (Timberg, 2016) es el que jugaron en las elecciones de EE.UU. de 2016. Facebook y Twitter influyeron en el resultado con la difusión de noticias falsas y la manipulación de la opinión pública (Allcott y Gentzkow, 2017), acentuado con la campaña rusa de desinformación, que utilizó cuentas falsas y bots para difundir contenido engañoso. Otro ejemplo está relacionado con la salud. Durante la pandemia de COVID-19, en las redes sociales se propagaron teorías conspirativas sobre el origen del virus y, también, se promovieron remedios caseros falsos y peligrosos (Cinelli et al., 2020). No hace falta decir que estas informaciones falsas tuvieron un impacto negativo en la salud pública, afectando a la confusión y a la desconfianza en las autoridades sanitarias. Fue el movimiento antivacunas que aprovechó estas redes para difundir información falsa y alarmista sobre los supuestos peligros de las vacunas (Johnson et al., 2020), lo que disminuyó la vacunación en algunos países, poniendo en riesgo la inmunidad colectiva.

Por tanto, las redes sociales y los algoritmos han amplificado los desafíos de la era de la posverdad, recordándonos a la advertencia de Postman (2011) sobre la “tecnopolía”, donde la tecnología se convierte en la fuerza dominante en la sociedad que moldea nuestra cultura y valores, muchas veces en contra de la verdad y la razón.

3.4. Sesgos cognitivos

Los sesgos cognitivos son el resultado de la cualidad que tiene nuestra mente para procesar rápida y eficientemente informaciones, pero que nos pueden llevar a cometer errores, con lo que esta cualidad positiva de nuestro cerebro se puede convertir en una herramienta para la manipulación y la desinformación. Ya hemos nombrado el sesgo de confirmación, posiblemente, el más común de estos sesgos. Recordemos que este sesgo nos lleva a buscar e interpretar la información de manera que confirme nuestras creencias preexistentes, mientras que ignoramos o minimizamos la evidencia, reforzando de esta manera un ciclo de desinformación, y de esta forma nos hacemos vulnerables a la manipulación (Nickerson, 1998). Cuando hacemos uso de estos sesgos nos dificulta la aplicación del método científico y el pensamiento racional.

Administraciones públicas contra la desinformación

Existen otros sesgos cognitivos importantes, como el efecto de anclaje y el sesgo de disponibilidad. El primero nos lleva a dar un peso excesivo a la primera información que recibimos aunque sea irrelevante o inexacta (Tversky y Kahneman, 1974). Por ejemplo, la primera información que recibimos a través de un titular sensacionalista moldea nuestra percepción de un tema, independientemente que posteriormente accedemos a información más exacta. Nos podemos imaginar que este tipo de sesgo puede ser aprovechado por los que buscan manipular con el fin de ser los primeros en presentar información manipulada a la opinión pública (Furnham y Boo, 2011). Por otra parte, el sesgo de disponibilidad nos hace sobreestimar los eventos más fácilmente recordables o más recientes, que nos lleva a tomar decisiones basadas en el miedo o la ansiedad en lugar de la evidencia. Por ejemplo, las noticias sobre eventos violentos o trágicos nos llevan a una sobreestimación de su frecuencia, con la consecuencia que genera una mayor percepción de inseguridad. Esto puede ser explotado por políticos y medios con el fin de influir en la opinión pública a través del miedo.

Finalmente, tenemos el sesgo de grupo que nos lleva a seguir las opiniones de nuestro grupo, aunque contradigan nuestra propia evaluación de la evidencia (Asch, 1956), lo que contrasta con el Racionalismo, que defiende la razón y la deducción lógica como caminos hacia la verdad, independientemente de las opiniones o creencias de los demás. Este sesgo posibilita la aceptación de información falsa o engañosa cuando es compartida por personas de nuestro grupo, de forma que sea utilizado por movimientos políticos para difundir propaganda y desinformación.

3.5. La IA como herramienta para la desinformación

Está claro que la aplicación de la IA ofrece un conjunto importante de beneficios para mejorar nuestras vidas, pero también presenta un lado oscuro para generar desinformación. La tecnología y, en especial, la IA tiene una capacidad increíble para generar contenido realista y convincente, si además, lo unimos a su habilidad para automatizar tareas y simular interacciones humanas, la convierte en una importante herramienta para los que quieren propagar información falsa y así manipular la opinión pública (Vosoughi, Roy y Aral, 2018). Algunos ejemplos de cómo la IA puede ser usada son los deepfakes, los bots y trolls, y la generación de texto automatizada.

Los deepfakes, como la creación de videos o audios manipulados con la IA, pueden ser tan realistas que resultan casi indistinguibles de los reales, con lo que representan una amenaza emergente en el panorama de la desinformación (Chesney y Citron, 2019). Así, una persona puede decir o hacer algo que nunca dijo o hizo, por ejemplo, creando videos falsos de políticos pronunciando discursos o haciendo declaraciones controvertidas, que incluso pueden llegar a ser utilizados para generar conflictos o incluso incitar a la violencia. Pero, además, estos videos pueden dañar la reputación de las personas afectadas y propagar rumores infun-

datos. Además, se puede crear contenido pornográfico no consensuado, lo que claramente representa una violación grave de la dignidad de las víctimas.

Los bots y trolls los podemos calificar como ejércitos digitales que operan con el fin de amplificar el alcance de los bulos que actúan de forma coordinada y si se usan a gran escala les permite crear tendencias artificiales (Ferrara et al., 2016). Cuando se usan junto con la IA se hacen más peligrosos. Los bots son programas informáticos que automatizan tareas que pretende crear una falsa sensación de apoyo o rechazo hacia una idea o persona. Por ejemplo, imaginemos un ejército de bots que comparte de forma masiva una noticia falsa en redes sociales, lo que hace es generar artificialmente miles de interacciones o comentarios, dándole un apariencia legítima, por tanto, engaña a los usuarios para que creen esa información falsa. Por otro lado, los trolls son personas que están detrás de cuentas falsas, que al igual que los bots, se usan para sembrar discordia y manipular el debate, pero el ser personas las que están detrás, el contenido de los mensajes pueden estar mejor orientados. Con el uso de la IA los bots pueden simular en mayor medida el comportamiento humano y ser más eficaces.

Con el procesamiento del lenguaje natural (PLN) se ha impulsado el desarrollo de sistemas de IA capaces de generar textos de manera automatizada (Radford et al., 2019), siendo estos textos cada vez más coherentes y persuasivos. Una aplicación es su capacidad de estos sistemas para generar artículos de noticias falsas de manera convincente, por ejemplo, se puede generar un artículo detallado sobre un evento político falso, sembrando confusión sobre eventos reales. También, se puede automáticamente generar texto para crear reseñas de productos engañosos y un bot podría generar cientos de reseñas positivas sobre un producto de baja calidad, creando una falsa impresión de calidad, convenciendo a los consumidores de compra.

La entrada de IA que vemos actualmente está teniendo un impacto negativo en la confianza que depositamos en la información al manipular nuestra percepción de la realidad (Marwick y Lewis, 2017), siendo cada vez más difícil la detección del engaño en los deepfakes, noticias falsas generadas por IA y otros contenidos manipulados. Como cada vez existe mayor facilidad para que la IA sea utilizada para crear y difundir información falsa también afecta la credibilidad de las fuentes de información tradicionales (Wardle y Derakhshan, 2017). Si no podemos confiar en la información que recibimos, nos resultará cada vez más difícil tomar decisiones informadas sobre temas importantes como la salud, la política o el medio ambiente, y llevarnos a decisiones erróneas o perjudiciales.

4. PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Con la proliferación de la posverdad o la desinformación, las administraciones públicas pueden asumir la responsabilidad en la protección de la ver-

dad, o en otras palabras, procurar ser garantes del derecho de los ciudadanos a disponer de una información confiable. Hay que tener en cuenta que ante este papel pueden rozar la línea e ir en contra de la libertad de expresión, el cual es un pilar fundamental de la democracia, pero también hay que tener en cuenta que esta no debe ser utilizada como excusa para difundir mentiras y manipular a la opinión pública. En este trabajo se defiende que ante la proliferación de la desinformación, se exige una respuesta por parte de las administraciones públicas, lo cual puede estar lejos de otras posturas, como las próximas a las ideas de Ludwig von Mises y Friedrich Hayek, que defendían una visión de la libertad más centradas en el individualismo y la economía de mercado, donde el papel del Estado debe ser el mínimo posible. En este sentido, se defiende que la intervención de las administraciones públicas no tiene que ser una amenaza a la libertad, sino una condición necesaria para garantizar una sociedad más justa, equitativa y democrática, y solo a través de un Estado comprometido con la verdad se puede facilitar disponer de una libertad individual para todos y no un privilegio de unos pocos. Anteriormente se ha visto que la desinformación puede tener consecuencias negativas para la sociedad, incluso, en casos extremos, la desinformación puede incluso poner en riesgo la salud pública o una democracia plena. Si partimos de que las administraciones públicas tienen cierta capacidad y recursos, se puede defender que dediquen esfuerzos para combatir la desinformación, para lo que se pueden plantear establecer marcos legales y regulatorios para combatir la difusión de bulos, promover la transparencia, invertir en educación mediática y colaborar con el sector privado y la sociedad civil para crear un ecosistema informativo más saludable.

En cualquier caso, la intervención de las administraciones públicas en la lucha contra la desinformación debe ser cuidadosa y equilibrada, hay que tener claro que hay que respetar siempre el derecho fundamental a la libertad de expresión, puesto que el objetivo no es censurar o controlar la información, sino promover un entorno en el que la verdad pueda prevalecer sobre la mentira y los ciudadanos puedan tomar decisiones informadas. Por tanto, la protección de la verdad debe ser un objetivo, donde las administraciones públicas tienen un papel fundamental que desempeñar. Antes de establecer estrategias para conseguir este objetivo, es necesario conocer los retos a los que se deben enfrentar las administraciones públicas.

5. EL RETO DE LA INTERVENCIÓN

En la tabla 4 presentamos lo que consideramos los principales retos que se tienen que enfrentar las administraciones públicas, junto con las preguntas claves que se tienen que contestar para combatir la desinformación. A continuación desarrollaremos cada uno de estos retos.

Tabla 4. Retos de la intervención de la administraciones públicas

Reto	Descripción	Preguntas clave
Riesgo de censura y control estatal	La intervención gubernamental puede derivar en censura y control de la información, amenazando la libertad de expresión.	¿Cómo evitar que sus acciones se conviertan en herramientas de represión? ¿Cómo equilibrar la protección contra la desinformación con la libertad de expresión?
Equilibrio entre libertad de expresión y protección de la verdad	Encontrar el punto medio entre combatir la desinformación y preservar la libertad de expresión es un desafío constante.	¿Cómo proteger a la sociedad de los efectos nocivos de la desinformación sin comprometer la libertad de expresión? ¿Qué mecanismos pueden implementarse para lograr este equilibrio?
Velocidad y alcance de la desinformación en línea	La rápida propagación de la desinformación en línea dificulta su contención y exige respuestas ágiles por parte de las administraciones.	¿Cómo adaptarse a la velocidad de la desinformación? ¿Qué estrategias son efectivas para contrarrestar la desinformación en tiempo real?
Complejidad de la atribución y la responsabilidad	Identificar y responsabilizar a los creadores y difusores de desinformación es complejo debido al anonimato y las técnicas de manipulación.	¿Cómo identificar a los responsables de la creación y difusión de desinformación en el entorno digital? ¿Qué marcos legales y herramientas tecnológicas son necesarias para abordar este desafío?
Resistencia a la regulación y la polarización política	La resistencia de algunas empresas tecnológicas a la regulación y la polarización política dificultan la implementación de medidas efectivas.	¿Cómo superar la resistencia a la regulación y la polarización política en la lucha contra la desinformación? ¿Cómo encontrar un equilibrio entre la regulación y la libertad de expresión?
Necesidad de colaboración internacional	La desinformación es un problema global que requiere soluciones globales y una respuesta coordinada a nivel internacional.	¿Cómo pueden colaborar de manera efectiva para combatir la desinformación a nivel internacional? ¿Qué mecanismos de cooperación son necesarios para abordar este desafío global?

5.1. El riesgo de la censura y el control estatal de la información

Un riesgo de la intervención por parte de las administraciones públicas es caer en la censura y el control estatal de la información, ya que al intentar intervenir sobre la verdad es igual de importante que no se conviertan en una herramienta de represión o manipulación política (Bennett y Livingston, 2018). Pue-

de existir la tentación de establecer una “verdad oficial”, silenciando las voces disidentes, acercándonos al escenario del “Ministerio de la Verdad” descrito en la novela “1984” de George Orwell. En esta distopía, el Ministerio de la Verdad es el pilar del control mental ejercido por el Partido, encargado de la propaganda, la manipulación de la información y la reescritura de la historia, donde su lema, “La guerra es la paz, la libertad es la esclavitud, la ignorancia es la fuerza”, nos muestra su función de moldear la realidad a conveniencia del poder. En esta novela, su protagonista, Winston Smith, trabaja en ese ministerio, y su trabajo consiste en alterar registros históricos para adaptarlos a la narrativa cambiante del Partido. Por lo que estamos hablando de una manipulación constante de la realidad, que crea una atmósfera de incertidumbre y miedo, donde la verdad se vuelve relativa y el pasado es maleable. Aunque es un caso muy extremo del peligro que supone la intervención del Estado, el Ministerio de la Verdad lo podemos ver como un recordatorio distópico de la importancia de salvaguardar la libertad de pensamiento. Está claro que tenemos que alejarnos de este escenario, para que la intervención pública se realice con transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos fundamentales, donde los mecanismos para combatir la desinformación deben ser rigurosos, objetivos e independientes de cualquier influencia política, sin necesidad de depender de una autoridad central que les diga a los ciudadanos lo qué es verdad y lo qué no (Pavleska et al., 2018).

5.2. El equilibrio entre libertad de expresión y protección de la verdad

Encontrar el equilibrio adecuado entre estos dos valores fundamentales, la libertad de expresión y protección de la verdad, es un reto constante para lo público (Wardle y Derakhshan, 2017). Desde que la desinformación representa una amenaza real para la sociedad, por ejemplo, manipulando procesos electorales, algunos argumentan que es necesario que el Estado intervenga para regular la difusión de noticias falsas (Bradshaw y Howard, 2018). Sin embargo, esta intervención plantea riesgos que restringen la libertad de expresión (Jackson, 2014). Por un lado, tenemos que el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la libertad de expresión garantiza el derecho de las personas a expresar sus opiniones y compartir información sin temor a la censura o la represión, siendo este derecho fundamental para el buen funcionamiento de una sociedad abierta y democrática. Por otra parte, la libertad de expresión no es ilimitada cuando, por ejemplo, se utiliza para difundir discursos de odio, incitar a la violencia o dañar la reputación de otros.

Un ejemplo de este reto, lo tenemos cuando las administraciones se enfrentan con dilemas que tratan sobre la regulación de las redes sociales, por ejemplo nos encontramos con preguntas como de si deben estas redes sociales ser responsables de eliminar contenido falso o engañoso, o cómo se puede garantizar que estas decisiones no sean arbitrarias o sesgadas. Estas son preguntas complejas que requieren un debate público abierto y soluciones equilibradas. Otro ejemplo

es la legislación sobre difamación y calumnia en línea: ¿Cómo se puede proteger la reputación de las personas balanceando la libertad de expresión y el derecho a la crítica? ¿Cómo se puede evitar que las medidas contra la difamación se utilicen para silenciar a periodistas, activistas y ciudadanos críticos?

Tenemos que encontrar el equilibrio adecuado entre libertad de expresión y protección de la verdad que requiere de un enfoque que contiene varios elementos, incluyendo el fomento del pensamiento crítico, la transparencia y la colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

5.3. La velocidad y alcance de la desinformación en línea

La desinformación se propaga a una velocidad y con un alcance prácticamente global en las redes sociales y otras plataformas digitales (Bakir y McS-tay, 2018), lo que plantea un reto para las administraciones públicas, ya que en cuestión de minutos, una noticia falsa o un bulo puede volverse viral, llegando a millones de personas antes de que se pueda verificar su veracidad o contrarrestar su impacto (Lewandowsky et al., 2012). Un ejemplo de la velocidad de la desinformación es cuando ocurre una crisis o emergencia, ya que en situaciones de incertidumbre y miedo, las personas tienden a compartir información sin verificar su veracidad, lo que puede generar pánico y caos (Cinelli et al., 2020), con lo que rumores, bulos o noticias se propagan muy rápidamente, pudiendo dificultar el trabajo de las administraciones.

En este sentido, las administraciones públicas deben ser ágiles y usar las tecnologías que frenen las tácticas para difundir bulos, invirtiendo en recursos y capacidades tecnológicas para monitorear y analizar el flujo de información, así como desarrollar estrategias de comunicación rápida y efectiva para contrarrestar la desinformación en tiempo real. Además, es la colaboración con el sector privado que gestiona las plataformas digitales, que son las que finalmente tienen que implementar medidas de detección y eliminación de contenido falso o engañoso. También, sigue siendo importante fomentar el pensamiento crítico entre la población, para que las personas puedan evaluar la información de manera crítica y evitar ser víctimas de la desinformación.

5.4. La complejidad de la atribución y la responsabilidad

En el entorno digital, la dificultad para identificar los responsables que están detrás de la creación y difusión de contenido falso o engañoso dificultan la atribución de responsabilidades y la aplicación de sanciones efectivas (Marwick y Lewis, 2017). Pensemos que con el uso de bots, cuentas falsas y redes de desinformación coordinadas complica aún más la tarea de identificar a los responsables, desde que los bots pueden ser configurados para trabajar de forma autónoma, difundiendo mensajes masivamente sin dejar rastro de sus responsables

Administraciones públicas contra la desinformación

(Ferrara et al, 2016). En el caso de las cuentas falsas se ocultan la identidad real de quienes las operan. Además, cuando nos enfrentamos con redes coordinadas pueden involucrar a redes tanto nacionales como extranjeras, lo que dificulta la aplicación de la normativa al ser de jurisdicciones distintas.

Pongamos el caso de la difusión de noticias falsas a través de redes sociales, cuando habitualmente estas se originan en sitios web o cuentas anónimas, para posteriormente ser compartidas, lo que supone una amplificación a través de miles de usuarios, tanto reales como falsos. No es sencilla la identificación del creador original de la noticia falsa y a quienes contribuyeron a su difusión, para ello se requiere de herramientas complejas. Otro ejemplo es la identificación de los creadores de deepfakes, vídeos o audios manipulados, que simulan la apariencia y la voz de personas reales, donde la determinación de su responsabilidad legal plantea retos técnicos y jurídicos.

Por tanto, tenemos que la complejidad de la atribución y la responsabilidad en la desinformación requiere un enfoque que puede involucrar a expertos en diversas disciplinas, como en tecnología, derecho, comunicación y ciencias sociales. Hemos visto la necesidad de desarrollar herramientas y métodos que permitan rastrear el origen y contribuyentes de la difusión de la desinformación, así como la existencia de marcos legales claros y efectivos para que se pueda sancionar a los responsables, siempre respetando la libertad de expresión y otros derechos fundamentales. Además, la cooperación internacional también es importante para hacer frente a la problemática del alcance transfronterizo de la desinformación y, que independientemente de su ubicación geográfica, se garantice que los responsables rindan cuentas (Durach, Bârgăoanu, y Nastasiu, 2020).

5.5. La resistencia a la regulación

Cuando se intenta abordar la implementación de medidas para combatir la desinformación las administraciones públicas pueden encontrarse con resistencias a su regulación, lo que crea un entorno complejo para los gobiernos que buscan abordar este problema usando medidas regulatorias. Por ejemplo, algunas plataformas digitales, pueden oponerse a la regulación con el argumento que limita su libertad de acción y no promueve la innovación. Estas empresas, en la medida de sus posibilidades, pueden ejercer presión política utilizando estrategias de comunicación para influir en la opinión pública y evitar la implementación de normas que consideren perjudiciales para sus intereses, así podrían argumentar que la obligación de eliminar contenido falso les supondría un esfuerzo excesivo, además de actuar como censores, lo que podría afectar la libertad de expresión.

También, la misma polarización política también puede obstaculizar la lucha contra la desinformación. En un entorno polarizado, diferentes grupos políticos pueden tener visiones muy distintas sobre el papel de las administraciones pú-

blicas en la regulación de redes sociales. Pueden existir visiones muy distintas que den lugar a enfrentamientos. Por ejemplo, algunos pueden defender una intervención pública más activa para proteger a la sociedad de los efectos de las noticias falsas, mientras otros pueden defender que cualquier regulación de los poderes públicos son una seria amenaza para la libertad de expresión y un paso hacia la censura. Está claro que esta polarización dificulta los consensos que cuenten con el apoyo de una amplia mayoría. Así, la visión sobre la responsabilidad de las plataformas digitales para la moderación de contenido puede tener posturas confrontadas. Mientras algunos defenderán un mayor control que obligue a eliminar contenido falso o dañino, otros defenderán la autorregulación, ya que temen que una intervención pública pueda llevar a la censura de opiniones legítimas y al sesgo político.

5.6. La necesidad de colaboración internacional

Dado que la desinformación puede propagarse rápidamente a través de las plataformas digitales, llegando a audiencias globales, la lucha contra la desinformación requiere una respuesta coordinada a nivel internacional (Bennett y Livingston, 2018). Esto obliga a las administraciones públicas de diferentes países a colaborar y coordinarse para compartir información, así como para desarrollar estrategias conjuntas para combatirla. Las actuaciones que pueden ser llevadas a cabo pueden incluir el intercambio de buenas prácticas, sistemas interconectados de alerta temprana y la coordinación de acciones para contrarrestar campañas de desinformación a gran escala. Sin olvidar que deben existir normas comunes que regulen estas plataformas que vayan en esta línea, que sin lugar a duda esto supone la creación de acuerdos internacionales que establezcan estándares mínimos de transparencia y responsabilidad para las plataformas digitales, así como mecanismos de cooperación para investigar y sancionar a quienes propagan desinformación de manera deliberada y maliciosa.

En la Unión Europea podemos encontrar un ejemplo de colaboración internacional con su Código de Buenas Prácticas contra la Desinformación (Unión Europea, 2022), el cual establece una serie de compromisos voluntarios para las plataformas digitales, que contempla la transparencia de la publicidad política, la lucha contra las cuentas falsas y la promoción de la alfabetización mediática. Este código, aunque voluntario, no deja de ser un paso importante hacia una mayor regulación del entorno digital que contempla la cooperación entre gobiernos y empresas tecnológicas. También, podemos encontrar otro ejemplo con la creación de grupos de trabajo internacionales, como el Grupo de Trabajo de Respuesta Rápida de la Unión Europea, que coordina la respuesta de los Estados miembros a las amenazas de desinformación híbrida (Kouroutakis, 2020). Estas iniciativas permiten compartir información y recursos, así como desarrollar estrategias conjuntas para combatir campañas de desinformación a gran escala. Por tanto, la desinformación es un problema global que requiere

soluciones globales, a través del intercambio de información, el desarrollo de estrategias conjuntas y el establecimiento de normas comunes.

6.. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA DESINFORMACIÓN

Para abordar los anteriores retos, está claro que la lucha contra la desinformación requiere un enfoque que involucre a diversos actores y aborde el problema a través de implementar diversas estrategias que promuevan la transparencia, la educación, la colaboración y el uso de la tecnología. A continuación se exponen algunas de estas estrategias. En la tabla 5, esquematizamos las estrategias propuestas en este trabajo.

Tabla 5. Estrategias para combatir la desinformación

Estrategia	Descripción de la estrategia
Evitar convertirse en “juez” de la verdad	Promover que los ciudadanos puedan analizar la información y tener sus propias conclusiones, para lo que hay que dotarlos de herramientas y habilidades para navegar en el entorno digital.
Fomento de la transparencia y la rendición de cuentas	Publicar datos abiertos, crear portales de transparencia y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la gestión pública. Promover una cultura de rendición de cuentas en la administración pública.
Regulación de plataformas digitales y redes sociales	Establecer marcos regulatorios claros y efectivos para las plataformas digitales, con mecanismos de detección y eliminación de contenido falso, normas de transparencia sobre publicidad política y algoritmos, y sanciones para las plataformas que no cumplan.
Colaboración con el sector privado y la sociedad civil	Crear observatorios de medios y plataformas de verificación de hechos, fomentar la colaboración entre periodistas y expertos en tecnología, y apoyar iniciativas ciudadanas que promueven la alfabetización mediática y la lucha contra la desinformación.
Promoción de la alfabetización mediática e informacional	Incorporar la educación mediática en el currículo escolar, desarrollar programas de formación para adultos y realizar campañas de sensibilización pública para dotar a los ciudadanos de las habilidades necesarias para evaluar críticamente la información y resistir la manipulación.
Aprovechar el potencial de la IA	Invertir en el desarrollo e implementación de soluciones tecnológicas basadas en IA para detectar, verificar y educar sobre la desinformación. Fomentar la colaboración con el sector privado y la comunidad científica para aprovechar al máximo el potencial de la IA en la lucha contra la desinformación.

6.1. Evitar convertirse en “juez” de la verdad

Esta estrategia parte de la visión de que en una sociedad democrática, la verdad no debe recaer exclusivamente en las instituciones públicas (Falk, 2009), donde las administraciones públicas no pueden ser árbitros de la realidad, sino que deben convertirse en facilitadoras, de forma que se promueva un entorno donde los ciudadanos ejerzan su pensamiento crítico, y de esta forma llegar a sus propias conclusiones. En el fondo estamos diciendo que exista un compromiso activo con la ciudadanía. Así, no solo se trata de combatir directamente la desinformación, sino de dotar a las personas de las herramientas y habilidades necesarias para que puedan contrastar y analizar la información.

De forma más concreta, hay que proporcionar a la ciudadanía con recursos para verificar la información de manera independiente, lo que incluye guías para detectar noticias falsas, acceso a bases de datos confiables y fuentes de información verificadas. Las administraciones públicas pueden respaldar el trabajo de organizaciones de verificación de hechos y medios de comunicación que claramente estén comprometidos con la precisión y la transparencia, a través de su financiación, la colaboración en proyectos de investigación, así como, la promoción de sus servicios.

6.2. Fomento de la transparencia y la rendición de cuentas

Es manido el mensaje que la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública son fundamentales para fomentar la confianza en las instituciones, dado que cuando los gobiernos son abiertos y con datos accesibles, dispuestos a asumir la responsabilidad de sus acciones, se reduce el espacio para la especulación y las teorías conspirativas que alimentan la desinformación. La primera acción para promover la transparencia es a través de la publicación de datos abiertos, de forma que los ciudadanos, periodistas e investigadores puedan analizarlos y utilizarlos, lo cual facilita la fiscalización de la gestión pública, al mismo tiempo que potencia la innovación de desarrollo de soluciones basadas en datos (Zuiderwijk y Janssen, 2014). Con este enfoque de apertura y accesibilidad a la información pública nos alineamos con el utilitarismo, que maximiza el bienestar general por medio de medidas que beneficien al mayor número de personas, ya que al ser la información accesible para todos, se promueve un mayor conocimiento de la ciudadanía.

Como herramientas concretas, tenemos los portales de transparencia que centralizan la información relevante sobre la gestión pública, como presupuestos, contratos y, en general, datos gestionados por la administración. Además, tenemos que añadir canales para solicitar y acceder a la información públicas, ya que, a parte de facilitar el acceso a la información pública, se convierte en un canal para contrastar noticias o información.

Administraciones públicas contra la desinformación

Además, la participación ciudadana en la toma de decisiones y el control de la gestión pública se convierte en una herramienta que fortalece la democracia, al mismo tiempo que combate la desinformación, ya que los mecanismos como consultas públicas permiten que la ciudadanía se involucre activamente en los asuntos públicos y exprese sus opiniones, lo cual no deja de ser una forma de constructivismo social, donde la verdad y la realidad se construyen a través de la interacción y el diálogo entre los diferentes actores sociales.

Por último, la rendición de cuentas hace que los funcionarios públicos deben estar dispuestos a explicar y justificar sus decisiones. Cuando existe una cultura de rendición de cuentas se fortalece la integridad y la ética, lo que lleva a generar confianza en las instituciones. Así, conectamos con el concepto de verdad, ya que al existir una correspondencia con la realidad, tenemos que las acciones y decisiones de los funcionarios públicos están respaldadas por hechos y evidencias verificables.

6.3. Regulación de plataformas digitales

Esta estrategia parte de que en la actualidad las plataformas digitales, donde están incluidas las redes sociales, como hemos visto, facilitan la propagación de bulos y desinformación. En este sentido, no es descabellado que las administraciones públicas establezcan marcos regulatorios claros y efectivos que promuevan un entorno digital más seguro y transparente, eso sí, sin comprometer la libertad de expresión (Unión Europea, 2020). Entre las acciones más claras tenemos la exigencia que las plataformas dispongan de mecanismos robustos de detección y eliminación de contenido falso, sobre todo si afectan aspectos que hagan peligrar la democracia, la salud y el bienestar de las personas. Esto también puede implicar el desarrollo de algoritmos o herramientas que puedan identificar patrones de desinformación, y que permitan la interacción con verificadores de hechos y organizaciones que evalúen la veracidad del contenido. Esto lo podemos conectar con el concepto de “falsacionismo”, propuesto por Karl Popper, de forma que una información pueda ser refutada.

Por otra parte, se considera que estas plataformas deben exigirles ciertas normas mínimas sobre la transparencia de determinados contenidos y sus algoritmos de recomendación, dado que sus usuarios tienen derecho a saber quién está detrás, por ejemplo de anuncios políticos y cómo los algoritmos determinan el contenido que se les muestra. Con esta transparencia, los usuarios podrán resistir a las estrategias de manipulación. No hay que olvidar, que en el contexto europeo, el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) ya establece algunos requisitos de transparencia en relación con el procesamiento de datos personales, incluidos los algoritmos de recomendación

Finalmente, tienen que existir sanciones claras y proporcionales para las plataformas que no cumplan con sus obligaciones en la lucha contra la desinfor-

mación (Unión Europea, 2018), como multas económicas, restricciones en su operación que incluso puedan llevar a la suspensión temporal o definitiva de sus servicios en casos graves. La propuesta de Ley de Servicios Digitales (DSA) de la Unión Europea contempla precisamente este tipo de sanciones para las plataformas que no cumplan con sus obligaciones en materia de moderación de contenidos y lucha contra la desinformación (Frosio, 2024).

6.4. Colaboración con el sector privado y la sociedad civil

La Unión Europea, a través de su Plan de Acción contra la Desinformación, también promueve la colaboración entre diversos actores para abordar este desafío (Kouroutakis, 2020). Está claro que las administraciones públicas no pueden enfrentarse solas a este problema, por lo que necesitan establecer alianzas estratégicas y coordinarse con el sector privado y la sociedad civil, de forma que se desarrollen soluciones efectivas (Unión Europea, 2018). Eso no deja de alinearse con una perspectiva pragmática, donde la verdad y la eficacia se entrelazan, ya que en la lucha contra la desinformación no se trata solo de definir la verdad en términos abstractos, sino de encontrar soluciones prácticas que funcionen en el mundo real.

Ya se ha avanzado que una forma de colaboración es la creación de plataformas de verificación de hechos (López-Marcos y Vicente-Fernández, 2021), en las cuales pueden estar involucrados diversos actores, como universidades, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, que se dediquen a monitorear el flujo de información, identificar bulos y noticias falsas, de forma que al público se le pueda proporcionar herramientas de información verificada y confiable. Además, estas mismas herramientas facilitan que los periodistas puedan desempeñar un papel importante en la verificación de la información y la divulgación de noticias precisas.

Finalmente, es importante apoyar a las iniciativas ciudadanas que promueven la alfabetización mediática y la lucha contra la desinformación. Estas iniciativas pueden incluir talleres, campañas de sensibilización y proyectos educativos que empoderen a los ciudadanos con las habilidades y conocimientos necesarios para identificar y resistir la desinformación. El apoyo público y del sector privado a estas iniciativas puede contribuir a crear una sociedad más informada y resiliente frente a la manipulación. No hay que olvidar que la importancia de la alfabetización mediática y el pensamiento crítico también está reconocida dentro de las recomendaciones del Consejo de Europa sobre la promoción de la alfabetización mediática e informacional en el contexto digital (Bilotserkovets, Fomenko, y Lushchik, 2023).

6.5. Promoción de la alfabetización mediática

Ya se ha avanzado que la educación desempeña un papel crucial en la lucha contra la desinformación, ya que los ciudadanos estén dotados de las habilida-

des necesarias para navegar a través de la información de internet es clave para que puedan tomar decisiones informadas y evitar los intentos de manipulación (Livingstone y Helsper, 2010). La alfabetización mediática se enfoca en enseñar a las personas a evaluar críticamente la información que reciben, de forma que puedan distinguir entre fuentes confiables y no confiables, y que sepan reconocer las técnicas que se utilizan para difundir desinformación. De esta forma con esta estrategia nos alineamos con el racionalismo, que defiende la razón y la deducción lógica como herramientas fundamentales para alcanzar la verdad.

La incorporación de la educación mediática en el currículo escolar es una de las acciones clave localizadas para promover esta alfabetización (Frau-Meigs, 2007). También, la Recomendación del Consejo de Europa sobre la promoción de la alfabetización mediática e informacional en el contexto digital también subraya la necesidad de desarrollar estas habilidades en todos los grupos de edad (Bilotserkovets, Fomenko, y Lushchyk, 2023). Para ello, ya desde edades tempranas, los estudiantes deben ir aprendiendo a analizar los mensajes que reciben a través de diferentes medios, a cuestionar su veracidad, y fundamentalmente desarrollar un pensamiento crítico que les permita discernir entre hechos y opiniones, así, les ayudará a desarrollar las habilidades necesarias para tomar decisiones informadas y evitar que sean manipulados. Por supuesto, no se debe olvidar la formación para adultos, para lo que hay que fomentar la realización de talleres, cursos y recursos educativos que aborden aspectos como el reconocimiento de sesgos, la verificación de las fuentes y la identificación de noticias falsas. Esta verificación de fuentes y la evaluación crítica de la información la podemos relacionar con el empirismo, que destaca la importancia de la observación y la experiencia en la búsqueda de la verdad. Como veremos a continuación, tampoco hay que olvidar que la IA puede desempeñar un papel crucial en la educación mediática, proporcionando herramientas más eficaces.

Por último, no se pueden dejar de lado las campañas de sensibilización pública para promoción de la alfabetización mediática (Hinds, 2019), ya que a través de medios de comunicación, redes sociales y otros canales, estas campañas pueden llegar a un público más amplio con el fin de generar conciencia a la ciudadanía en general sobre la importancia de evaluar críticamente la información y combatir la desinformación.

6.6. Aprovechar el potencial de la IA

La IA también se puede usar para combatir la desinformación (Horne y Adali, 2017; Bontridder y Pouillet, 2021), por ejemplo, podemos automatizar la detección de bulos y la verificación de hechos. Además, ya se ha visto que se puede usar como ayuda en la educación mediática. A continuación, exploramos algunas de las posibles soluciones basadas en IA que podemos usar para combatir la desinformación.

La IA puede detectar automáticamente diversos tipos de bulos cada vez más eficientemente (Zhou y Zafarani, 2020). Por ejemplo, la detección de videos manipulados se puede hacer analizando los videos, buscando ligeras inconsistencias en movimientos faciales, o a través del análisis de la sincronización de audio y video y, también, detectando patrones de parpadeo (Abdul Jamsheed y Janet, 2021), de esta forma nos proporcionan una herramienta efectiva para luchar contra esta forma de desinformación. También, existen sistemas que identifican patrones de lenguaje, por ejemplo, en mensajes generados por bots (Nordberg, Kävrestad y Nohlberg, 2020), en este caso se analizan aspectos lingüísticos, como el estilo de escritura y el uso de ciertas palabras. Si estas herramientas las combinamos con otras, que analicen las fuentes de los datos, como puede ser el historial de sus publicaciones y su reputación, la detección de posibles bulos se hace mucho más eficiente.

En cualquier caso, esta detección automatizada de bulos no es una solución fija, desde que la tecnología sigue evolucionando y los creadores de bulos se van adaptando constantemente, por lo que es importante ir desarrollando y adaptando estos sistemas a las nuevas formas de manipulación. Además, es importante recordar que la IA es solo una herramienta y que la verificación humana sigue siendo esencial para la contextualización de la información. De esta forma, si unimos la inteligencia artificial con el pensamiento crítico y la alfabetización mediática obtendremos formas más fiables de combatir la desinformación.

Para los verificadores de hechos también la IA es una tecnología clave (Azevedo et al., 2021), desde que la IA tiene la capacidad para realizar análisis complejos y automatizar tareas que antes requerían mucho tiempo y esfuerzo, lo que permite que los verificadores humanos se centren en la evaluación crítica y la contextualización de la información. Como un ejemplo de cómo la IA se usa en la verificación de hechos es identificando afirmaciones verificables dentro de un texto (Hassan, Arslan, Li y Tremayne, 2017), que funcionan analizando automáticamente un artículo de noticias o una publicación extrayendo las afirmaciones clave y buscando la evidencia que las respalde o refute consultado fuentes confiables. De esta forma los verificadores humanos de hechos se ahorran tiempo y esfuerzo en la búsqueda manual de información. También, la IA se puede usar para analizar la propagación de una noticia en redes sociales (Vosoughi, Roy y Aral, 2018), de forma que se puede rastrear cómo se comparte y comenta una noticia, identificando patrones de difusión que pueden detectar la presencia de campañas de desinformación coordinadas o la amplificación artificial de contenido falso. Así, se puede comprender el alcance y el impacto de una noticia falsa y tomar medidas para contrarrestar su propagación.

En la educación mediática ya hemos visto que la IA se pueda usar para que las personas adquieran las habilidades necesarias para evaluar críticamente la información y tomar decisiones informadas. La utilización de la IA en la educación mediática puede ser vista desde una perspectiva pragmática, donde la tecnología se valora por su utilidad y eficacia en la consecución de un objetivo, por

Administraciones públicas contra la desinformación

ello, las administraciones públicas deben reconocer y aprovechar esta oportunidad, invirtiendo en el desarrollo e implementación de soluciones tecnológicas basadas en IA que ayuden a detectar, verificar y educar sobre la desinformación (Nikolinakos, 2023). Una forma innovadora donde se ha utilizado la IA es en los juegos educativos, que simulan escenarios de desinformación (Glas et al., 2023), donde se presentan a los usuarios situaciones realistas en las que deben identificar noticias falsas, deepfakes y otras formas de manipulación. De esta forma, los usuarios pueden aprender a reconocer las señales de alerta de la desinformación y desarrollar estrategias para verificar la información de manera efectiva. Otra aplicación son las plataformas de aprendizaje en línea que utilizan algoritmos inteligentes para recomendar contenido educativo relevante y personalizado, que se pueden adaptar el aprendizaje a las necesidades y conocimientos previos de cada usuario, ofreciendo lecciones, ejercicios y actividades que les ayuden a desarrollar progresivamente habilidades de pensamiento crítico y alfabetización mediática. Por tanto, la IA tiene el potencial de transformar la educación mediática, haciéndola más accesible, personalizada y atractiva para personas de todas las edades y niveles de conocimiento.

En cualquier caso, para aprovechar al máximo el potencial de la IA en la lucha contra la desinformación, las administraciones públicas deben fomentar la colaboración con el sector privado y la comunidad científica, lo que lleva a invertir en investigación y desarrollo, apoyar a la empresas tecnológicas especializadas en soluciones contra la desinformación, y establecer marcos regulatorios que promuevan la innovación y la transparencia en el uso de la IA. A medida que la tecnología avanza, podemos esperar que la IA desempeñe un papel cada vez más importante en la lucha contra la desinformación, ayudando a proteger la integridad de la información y a garantizar que el público tenga acceso a noticias confiables y verificadas. Por último, recordar que la Comisión Europea, en su Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial, destaca la importancia de la colaboración y la regulación para garantizar un desarrollo y uso ético y responsable de la IA (Nikolinakos, 2023).

7. CONCLUSIÓN

En este artículo se ha partido con el intento de conocer el concepto de verdad, para lo que se ha hecho un recorrido histórico de la búsqueda de la verdad por diferentes pensadores. La conclusión es que la verdad no deja de ser un concepto complejo, donde en su indagación se presentan distintos puntos de vista. Además, hemos analizado cómo el auge de la posverdad, los bulos y la manipulación de la información, amplificados por el potencial de la inteligencia artificial, pueden poner en peligro algunos de los pilares de la democracia, pero también, nuestra salud, nuestra seguridad y nuestra convivencia. Ante estas amenazas, en este trabajo se parte que las administraciones públicas no pueden quedarse con los brazos cruzados con la actual proliferación de desinformación. Esto nos

lleva a que, como garantes del interés general, tienen que asumir su responsabilidad y liderar el papel de combatir la desinformación definiendo estrategias.

En este sentido, previamente a proponer las bases que deben regir estas estrategias, en este trabajo se han identificado con qué retos se enfrentan las administraciones públicas. Entre estos retos, tenemos el alcanzar compromisos entre diferentes actores, como partidos políticos, empresas tecnológicas y ciudadanos, lo cual no está exento de dificultades, especialmente cuando existen intereses contrapuestos y resistencia a la regulación. Como ejemplos de estas dificultades tenemos la reticencia de algunas plataformas digitales para implementar medidas de control de contenido, también la misma polarización política, la cual dificulta la construcción de consensos sobre el papel del gobierno en la lucha contra la desinformación. Por tanto, la definición de estas estrategias para combatir la desinformación deben ser fruto de la deliberación y el consenso, involucrando a todos los actores relevantes en un diálogo abierto y constructivo, que no comprometan valores fundamentales, como la libertad de expresión y el derecho a la información. Por tanto, solo a través de la colaboración y la búsqueda de soluciones balanceadas podremos abordar este complejo problema de manera efectiva.

En definitiva, en este trabajo se defiende que las administraciones públicas deben jugar un papel proactivo combinando medidas de transparencia, regulación, educación, colaboración y uso de la tecnología, especialmente la IA, es decir, aplicando un enfoque integral. Las bases de estas estrategias son el fomentar la transparencia en la gestión pública, implantar marcos regulatorios claros para las plataformas digitales, la colaboración público-privada, avanzar en la alfabetización mediática y aprovechar el potencial de la inteligencia artificial, con el fin de construir un ecosistema informativo más saludable y resistente a la manipulación. Lo que podemos afirmar es que la lucha contra la desinformación es un reto continuo que requiere una adaptación constante a las nuevas tecnologías y a las tácticas de manipulación. Sin embargo, a través de la colaboración, la innovación y el compromiso con la verdad de la mayoría de los actores, podemos construir un futuro donde la información sea una herramienta de fortalecimiento y no de manipulación, garantizando así una sociedad más informada, crítica y resiliente frente a la desinformación.

REFERENCIAS

- Abdul Jamsheed, V., & Janet, B. (2021). Deep fake video detection using recurrent neural networks. *International Journal of Scientific Research in Computer Science and Engineering*, 9(2), 22-26.
- Alexander, D. E. (2014). Communicating earthquake risk to the public: the trial of the "L'Aquila Seven". *Natural Hazards*, 72, 1159-1173.
- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of economic perspectives*, 31(2), 211-236.

Administraciones públicas contra la desinformación

- Asch, S. E. (1956). Studies of independence and conformity: I. A minority of one against a unanimous majority. *Psychological monographs: General and applied*, 70(9), 1.
- Azevedo, P., Rocha, G., Esteves, D., & Cardoso, H. L. (2021). Towards Better Evidence Extraction Methods for Fact-Checking Systems. In *IEEE/WIC/ACM International Conference on Web Intelligence and Intelligent Agent Technology* (pp. 277-284).
- Bakir, V., & McStay, A. (2018). Fake news and the economy of emotions: Problems, causes, solutions. *Digital journalism*, 6(2), 154-175.
- Bakshy, E., Messing, S., & Adamic, L. A. (2015). Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science*, 348(6239), 1130-1132.
- Baudrillard, J. (2023). *La sociedad de consumo*. Siglo XXI.
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European journal of communication*, 33(2), 122-139.
- Bessi, A., & Ferrara, E. (2016). Social bots distort the 2016 US Presidential election online discussion. *First monday*, 21(11-7).
- Bilotserkovets, M. A., Fomenko, T. M., & Lushchik, Y. M. (2023). Major EU practices on media literacy for boosting students' critical thinking in the frame of target language learning.
- Bozdag, E., & Van Den Hoven, J. (2015). Breaking the filter bubble: democracy and design. *Ethics and information technology*, 17, 249-265.
- Bontridder, N., & Pouillet, Y. (2021). The role of artificial intelligence in disinformation. *Data & Policy*, 3, e32.
- Bradshaw, S., & Howard, P. N. (2018). The global organization of social media disinformation campaigns. *Journal of International Affairs*, 71(1.5), 23-32.
- Chesney, B., & Citron, D. (2019). Deep fakes: A looming challenge for privacy, democracy, and national security. *Calif. L. Rev.*, 107, 1753.
- Cinelli, M., Quattrocioni, W., Galeazzi, A., Valensise, C. M., Brugnoli, E., Schmidt, A. L., Zola, P., Zollo, F. y Scala, A. (2020). The COVID-19 social media infodemic. *Scientific reports*, 10(1), 1-10.
- Del-Fresno-García, M., & Manfredi-Sánchez, J. L. (2018). Politics, hackers and partisan networking. Misinformation, national utility and free election in the Catalan independence movement. *Profesional de la Información*, 27(6), 1225-1238.
- Durach, F., Bârgăoanu, A., & Nastasiu, C. (2020). Tackling disinformation: EU regulation of the digital space. *Romanian journal of European affairs*, 20(1).
- Falk, B. J. (2009). Learning from history: Why we need dissent and dissidents. *International Journal*, 64(1), 243-253.
- Ferrara, E., Varol, O., Davis, C., Menczer, F., & Flammini, A. (2016). The rise of social bots. *Communications of the ACM*, 59(7), 96-104.
- Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2018). Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis. *New media & society*, 20(7), 2450-2468.
- Frau-Meigs, D. (2007). *Media Education. A Kit for Teachers, Students, Parents and Professionals* (p. 186). Unesco.

- Frosio, G. (2024). From the E-Commerce Directive to the Digital Services Act. *Digital Services Act Commentary* (Edward Elgar, forthcoming 2025).
- Furnham, A., & Boo, H. C. (2011). A literature review of the anchoring effect. *The journal of socio-economics*, 40(1), 35-42.
- Glas, R., van Vught, J., Fluitsma, T., De La Hera, T., & Gómez-García, S. (2023). Literacy at play: an analysis of media literacy games used to foster media literacy competencies. *Frontiers in communication*, 8, 1155840.
- Hammond, J. (2012). „The Lies that Led to the Iraq War and the Persistent Myth of ‘Intelligence Failure’“. *Foreign Policy*.
- Harsin, J. (2015). Regimes of posttruth, postpolitics, and attention economies. *Communication, culture & critique*, 8(2), 327-333.
- Hassan, N., Arslan, F., Li, C., & Tremayne, M. (2017, August). Toward automated fact-checking: Detecting check-worthy factual claims by claimbuster. In *Proceedings of the 23rd ACM SIGKDD international conference on knowledge discovery and data mining* (pp. 1803-1812).
- Hinds, S. (2019). *The European Union approach to disinformation and misinformation: the case of the 2019 European Parliament elections* (Doctoral dissertation).
- Horne, B., & Adali, S. (2017). This just in: Fake news packs a lot in title, uses simpler, repetitive content in text body, more similar to satire than real news. In *Proceedings of the international AAAI conference on web and social media* (Vol. 11, No. 1, pp. 759-766).
- Hussain, A., Ali, S., Ahmed, M., & Hussain, S. (2018). The anti-vaccination movement: a regression in modern medicine. *Cureus*, 10(7).
- Jackson, B. F. (2014). Censorship and Freedom of Expression in the Age of Facebook. *NML Rev.*, 44, 121.
- Johnson, N. F., Velásquez, N., Restrepo, N. J., Leahy, R., Gabriel, N., El Oud, S., Zheng, M., Manrique, P., Wuchty, S., & Lupu, Y. (2020). The online competition between pro- and anti-vaccination views. *Nature*, 582(7811), 230-233.
- Jones-Jang, S. M., Mortensen, T., & Liu, J. (2021). Does media literacy help identification of fake news? Information literacy helps, but other literacies don't. *American behavioral scientist*, 65(2), 371-388.
- Kata, A. (2010). A postmodern Pandora's box: anti-vaccination misinformation on the Internet. *Vaccine*, 28(7), 1709-1716.
- Klein, D. B., & Stern, C. (2006). Economists' policy views and voting. *Public Choice*, 126(3), 331-342.
- Kogan, S., Moskowitz, T. J., & Niessner, M. (2019). Fake news: Evidence from financial markets. Available at Kogan, S., Moskowitz, T. J., & Niessner, M. (2019). *Fake news: Evidence from financial markets*. Disponible en SSRN, 3237763.
- Kouroutakis, A. (2020). EU Action Plan Against Disinformation. *The International Lawyer*, 53(2), 277-290.
- Lazer, D. M., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., Nyhan, B., Pennycook, G., Rothschild, D., Schudson, M., Sloman, S., Sunstein, C., Thorson, E., Watts, D. & Zittrain, J. L. (2018). The science of fake news. *Science*, 359(6380), 1094-1096.

Administraciones públicas contra la desinformación

- Lewandowsky, S., Ecker, U. K., Seifert, C. M., Schwarz, N., & Cook, J. (2012). Misinformation and its correction: Continued influence and successful debiasing. *Psychological science in the public interest*, 13(3), 106-131.
- Livingstone, S. (2004). Media literacy and the challenge of new information and communication technologies. *The communication review*, 7(1), 3-14.
- Livingstone, S., & Helsper, E. (2010). Balancing opportunities and risks in teenagers' use of the internet: The role of online skills and internet self-efficacy. *New media & society*, 12(2), 309-329.
- López-Marcos, C., & Vicente-Fernández, P. (2021). Fact Checkers facing fake news and disinformation in the digital age: A comparative analysis between Spain and United Kingdom. *Publications*, 9(3), 36.
- Marshall, H., & Drieschova, A. (2018). Post-truth politics in the UK's Brexit referendum. *New Perspectives*, 26(3), 89-105.
- Marwick, A., & Lewis, R. (2017). Media manipulation and disinformation online. *New York: Data & Society Research Institute*, 7-19.
- McCoy, J., Rahman, T., & Somer, M. (2018). Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Politics. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42.
- Modreanu, S. (2017). The Post-Truth Era. *Human and Social Studies*, 6(3), 7-9.
- Neville-Shepard, R. (2019). Post-presumption argumentation and the post-truth world: On the conspiracy rhetoric of Donald Trump. *Argumentation and Advocacy*, 55(3), 175-193.
- Nielsen, R., & Graves, L. (2017). "News you don't believe": Audience perspectives on fake news. *Reuters Institute for the Study of Journalism*.
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of general psychology*, 2(2), 175-220.
- Nikolinakos, N. T. (2023). A European Approach to Excellence and Trust: The 2020 White Paper on Artificial Intelligence. In *EU Policy and Legal Framework for Artificial Intelligence, Robotics and Related Technologies-The AI Act* (pp. 211-280). Cham: Springer International Publishing.
- Nordberg, P., Kävrestad, J., & Nohlberg, M. (2020). Automatic detection of fake news. In *6th International Workshop on Socio-Technical Perspective in IS Development, virtual conference in Grenoble, France, June 8-9, 2020* (pp. 168-179). CEUR-WS.
- O'Neil, C. (2018). *Armas de destrucción matemática: cómo el big data aumenta la desigualdad y amenaza la democracia*. Capitán Swing Libros.
- Pavleska, T., Školikay, A., Zankova, B., Ribeiro, N., & Bechmann, A. (2018). Performance analysis of fact-checking organizations and initiatives in Europe: a critical overview of online platforms fighting fake news. *Social media and convergence*, 29, 1-28.
- Pennycook, G., & Rand, D. G. (2019). Fighting misinformation on social media using crowdsourced judgments of news source quality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(7), 2521-2526.
- Postman, N. (2011). *Technopoly: The surrender of culture to technology*. Vintage.

- Radford, A., Wu, J., Child, R., Luan, D., Amodei, D., & Sutskever, I. (2019). Language models are unsupervised multitask learners. *OpenAI blog*, 1(8), 9.
- Smith, T. C., & Novella, S. P. (2007). HIV denial in the Internet era. *PLoS Medicine*, 4(8), e256.
- Tandoc Jr, E. C., Lim, Z. W., & Ling, R. (2018). Defining “fake news” A typology of scholarly definitions. *Digital journalism*, 6(2), 137-153.
- Tesich, S. (1992). A government of lies. *The nation*, 254(1), 12-15.
- Timberg, C. (2016). Russian propaganda effort helped spread ‘fake news’ during election, experts say. *Washington Post*. Recuperado en: http://www.washingtonpost.com/business/economy/russian-propaganda-effort-helped-spread-fake-news-during-election-experts-say/2016/11/24/793903b6-8a40-4ca9-b712-716af66098fe_story.html
- Tsfati, Y., & Cappella, J. N. (2005). Why do people watch news they do not trust? The need for cognition as a moderator in the association between news media skepticism and exposure. *Media psychology*, 7(3), 251-271.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases: Biases in judgments reveal some heuristics of thinking under uncertainty. *science*, 185(4157), 1124-1131.
- Unión Europea (2018). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Tackling online disinformation: a European Approach*. COM(2018) 236 final.
- Unión Europea (2020). A European Democracy Action Plan. COM(2020) 790 final.
- Unión Europea (2022). Code of Practice on Disinformation. European Commission. Recuperado de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>.
- Van Bavel, J. J., & Pereira, A. (2018). The partisan brain: An identity-based model of political belief. *Trends in cognitive sciences*, 22(3), 213-224.
- Van der Linden, S., Leiserowitz, A., Rosenthal, S., & Maibach, E. (2017). Inoculating the public against misinformation about climate change. *Global challenges*, 1(2), 1600008.
- Van Prooijen, J. W., & Douglas, K. M. (2018). Belief in conspiracy theories: Basic principles of an emerging research domain. *European journal of social psychology*, 48(7), 897-908.
- Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *science*, 359(6380), 1146-1151.
- Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking* (Vol. 27, pp. 1-107). Strasbourg: Council of Europe.
- Zhou, X., & Zafarani, R. (2020). A survey of fake news: Fundamental theories, detection methods, and opportunities. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, 53(5), 1-40.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government information quarterly*, 31(1), 17-29.

LinkedIn como plataforma de comunicación política

Milena Trenta

*Profesora del Área de Comunicación Audiovisual y Publicidad
Universidad de La Laguna*

Josué Gutiérrez Barroso

*Profesor del Área de Sociología
Universidad de La Laguna*

Alberto Javier Báez García

*Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad de La Laguna*

Francisco Flores Muñoz

*Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad de La Laguna*

RESUMEN: La meta del presente estudio es explorar el potencial que tiene la red social profesional LinkedIn como medio de diálogo multidireccional en el ámbito de la comunicación política a nivel global, y en términos de percepción de liderazgo. Para ello, se realiza un análisis de diversos enfoques teóricos que resultan pertinentes, así como una exploración de noticias relevantes a nivel internacional que han tenido a las redes sociales, sus ventajas y riesgos, en el foco. Adicionalmente se llevará a cabo un análisis descriptivo de algunos casos ilustrativos de líderes mundiales muy activos en dicho entorno digital. Los resultados del trabajo permitirán una mejor aproximación posterior al fenómeno de la comunicación política en redes sociales de tipo profesional.

Palabras clave: comunicación política, liderazgo, LinkedIn.

ABSTRACT: The aim of this study is to explore the potential of the professional social network LinkedIn as a means of multidirectional dialogue in the field of global political communication, and in terms of leadership perception. To achieve this, an analysis of various relevant theoretical approaches is conducted, along with an exploration of internationally relevant news that has focused on social media, its advantages, and risks. Additionally, a descriptive analysis of some illustrative cases of highly active world leaders in this digital environment will be carried out. The results of the study will allow

for a better subsequent understanding of the phenomenon of political communication on professional social networks.

Keywords: political communication, leadership, LinkedIn.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Las sociedades modernas se caracterizan por un alto grado de digitalización, ya no sólo en los países más desarrollados. En 2020, un 60% de la población mundial disponía de conexión a Internet, (Ritchie *et al.*, 2023) incluyendo por supuesto no sólo a la Unión Europea o a los Estados Unidos, sino regiones como India (46%) o México (76%) (World Bank data, 2024), que en 2024 enfrentan también procesos electorales muy significativos.

Dicha digitalización afecta a diferentes órdenes de actuación humana, desde el entretenimiento, a la educación, desde el comercio y el trabajo hasta la participación política, y ha transformado también la manera en que interactuamos y nos desenvolvemos en el mundo. Desde sus primeras etapas hasta su pleno desarrollo, esta revolución tecnológica ha permeado múltiples aspectos sociales. En el ámbito del entretenimiento, por ejemplo, ha brindado acceso a una variedad sin precedentes de contenidos a través de las denominadas `plataformas de *streaming*,´ redes sociales y videojuegos en línea. En el ámbito educativo, ha facilitado el acceso a recursos educativos en abierto, cursos a distancia y herramientas de colaboración digital, invitando así a nuevos planteamientos sobre el papel de las instituciones educativas. En el comercio, la digitalización ha dado lugar al auge de las transacciones electrónicas e incluso de nuevos medios de pago como las criptomonedas, permitiendo a los consumidores realizar compras desde la comodidad de sus hogares y a las empresas expandir su alcance a mercados globales. En el ámbito laboral, ha introducido nuevas formas de trabajo remoto, colaboración en línea y automatización de tareas. Además, la digitalización ha permeado incluso la esfera política, facilitando la participación ciudadana a través de redes sociales, plataformas de participación en línea y sistemas de votación electrónica en diferentes jurisdicciones, aspectos estos últimos que son aún objeto de debate académico y político.

Los propios procesos de digitalización han evolucionado, hacia paradigmas cada vez más multidireccionales. Las redes sociales protagonizan este fenómeno, en el que las personas buscan interactuar y ser co-protagonistas del contenido y del discurso que se genera en línea. El uso de estas redes sociales digitales (las más populares sin duda, las que derivan de la multinacional Meta —Facebook, Instagram—), en particular por parte de la juventud, es muy significativo cuando es medido en términos de horas diarias promedio de utilización, que

LinkedIn como plataforma de comunicación política

oscilan, con gran diferencia entre países, entre las casi tres horas diarias de la juventud austriaca hasta las más de cinco de España, Países Bajos y Portugal (Ortiz-Espinosa, 2019). Es en este entorno digitalizado donde los procesos de acción pública y de participación ciudadana están también evolucionando, encontrando nuevas oportunidades y también enfrentando posibles riesgos añadidos.

En el ámbito de la participación política, es fundamental comprender y explorar las diversas formas en que las personas se involucran en el proceso democrático, poniendo el foco de atención en democracias consolidadas como las de los Estados y regiones que forman parte de la Unión Europea, y también en las propias instituciones de la UE. Estas formas de participación van más allá del simple acto de votar en elecciones más o menos periódicas y abarcan una amplia gama de actividades que permiten a la ciudadanía influir en las decisiones políticas y contribuir al debate público. Entre estas formas asentadas de participación se encuentran la afiliación a partidos políticos, la participación en organizaciones de la sociedad civil, la asistencia a manifestaciones o protestas, la firma de peticiones, el contacto directo con representantes electos y la participación en procesos de consulta pública. Cada una de estas formas de participación desempeña un papel crucial en el funcionamiento de la democracia, al garantizar la representación de una variedad de intereses y perspectivas en el proceso político. Además, en el contexto de la Unión Europea, donde la integración política y la toma de decisiones son complejas y abarcan diferentes niveles territoriales de actuación, la participación ciudadana adquiere una importancia aún mayor como medio para fortalecer la legitimidad y la efectividad de las instituciones europeas. En este sentido, entender y fomentar la participación política activa y diversa es fundamental para el desarrollo y la consolidación de la democracia en Europa y en todo el mundo. En este contexto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17 de las Naciones Unidas (2017), que busca fortalecer las alianzas para alcanzar los demás objetivos, cobra una relevancia particular. El fomento de la participación política activa y diversa se alinea estrechamente con este objetivo, ya que implica la colaboración entre gobiernos, sociedad civil y sector privado para promover la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones. Además, el intercambio de buenas prácticas y el apoyo mutuo entre países de la Unión Europea y otras regiones del mundo pueden contribuir significativamente a fortalecer las instituciones democráticas y promover la convivencia pacífica y la cooperación con otros bloques en un entorno geopolítico que precisa de una urgente distensión. Y ello, como se apuntaba más arriba, en un entorno digitalizado, que ofrece tanto oportunidades amplificadas como nuevos riesgos. Las mismas herramientas digitales que pueden ayudar a potenciar la acción de la sociedad civil pueden ser utilizadas también como arma contra la democracia y la libertad de expresión, afectando al derecho a recibir información veraz, minando así el proceso de comunicación política. Si del lado de las oportunidades encontramos una amplia variedad de ellas (mejor acceso a la información, variedad de fuentes para poder contrastar las distintas asevera-

ciones políticas, mecanismos de movilización social que incrementan el poder de convocatoria de personas y organizaciones, monitorización de la opinión y sondeos más precisos), del lado de los riesgos es posible igualmente hallar un abanico ancho (desinformación, ataques a la privacidad y a la seguridad digital, etc.); y entre dichos riesgos quizás el más paradigmático sea el de las *deepfakes*, que consisten en noticias, vídeos, imágenes, audios, u otros recursos digitales, falsos, creados con el soporte de la Inteligencia Artificial generativa, muy difíciles de refutar debido a la gran calidad y aparente autenticidad que presentan en su elaboración, y que tienen un propósito malintencionado o claramente delictivo. La arena política se presta lamentablemente al uso de este tipo de ardid con el objeto de desprestigiar a determinadas personalidades, líderes, partidos u otras organizaciones con relevancia política. Algunos de estos ataques pueden provenir de terceros países que pretenden con ello desestabilizar a las democracias más consolidadas, como las europeas, en un entorno geopolítico crispado.

Sea como fuere, de entre las redes sociales más populares globalmente surge LinkedIn como caso particular que merece especial atención y estudio. Si bien el uso de aplicaciones en lugar de navegadores para explorar Internet puede desvirtuar la clasificación, LinkedIn se sitúa, en cuanto a visitas en febrero de 2024, en el puesto número 19 globalmente según Similarweb, por encima de Netflix u OpenAI. LinkedIn es una red social profesional que tiene como objetivo principal conectar a profesionales de diversos sectores, incluyendo el ámbito público y privado, para facilitar el *networking* y promover oportunidades laborales y de negocio. Fundada en 2002 por Reid Hoffman y lanzada oficialmente en 2003, LinkedIn se ha convertido en una plataforma muy relevante para establecer conexiones laborales y desarrollar una marca personal en línea. Sus funcionalidades principales incluyen la creación de perfiles profesionales detallados, la búsqueda y aplicación de empleos, la participación en grupos de discusión y la publicación de contenido relevante para cada sector o actividad profesional. A lo largo de los años, LinkedIn ha evolucionado para ofrecer una variedad de servicios adicionales, como herramientas de marketing para empresas, soluciones de reclutamiento de candidatos para empleadores y también programas de aprendizaje en línea. Con más de 850 millones de usuarios en todo el mundo (LinkedIn, 2024), esta plataforma difiere sustancialmente de otras de propósito más general. LinkedIn se distingue de otras redes sociales por su enfoque profesional y menos personalizado, lo que se refleja en perfiles más formales y neutrales. Esta naturaleza profesional reduce los riesgos asociados con la privacidad y la seguridad que a menudo plantean otras plataformas sociales. Además, al menos hasta el momento, LinkedIn ha permanecido relativamente exenta de los escándalos y el escrutinio que han afectado a otras redes sociales, lo que ha contribuido a su reputación como una plataforma confiable y centrada en el ámbito profesional. Desde la propia red se tratan de promover determinados usos, como el de participación política, en tanto se constata una cierta juventud entre los miembros de dicha red —lógicamente, al ser un foco de ofertas de empleo—,

LinkedIn como plataforma de comunicación política

estimándose que un 59% de usuarios tiene entre 25 y 34 años (Comes, 2023). La presencia de profesionales del ámbito de la consultoría política en esta red es también notoria como indicio de que las esferas profesionales y de actividad política pueden confluir en dicha plataforma.

Esto es particularmente relevante en las denominadas democracias liberales (*liberal democracies*) según la clasificación de Lührmann *et al.* (2018) y recopilada por Herre (2021), entre las que encontraríamos, entre otros, a la práctica totalidad de los países de la UE y socios comerciales como Islandia, Noruega y Suiza, etc. así como a Argentina, Australia, Corea del Sur, EE.UU., Japón, Nueva Zelanda, Panamá, Reino Unido o Uruguay. De acuerdo con esta clasificación (*Varieties of Democracy (V-Dem) project*), las personas que viven bajo estos regímenes políticos tienen derecho no sólo a elegir a sus representantes en las cámaras legislativas (en algunos de ellos también a la primera figura ejecutiva o jefatura de Estado) mediante elecciones justas, libres y fiables en un entorno multipartidista, sino que también disfrutan de la protección de derechos para las minorías y de un sistema judicial y parlamentario que vigila y controla efectivamente la acción de la rama ejecutiva del gobierno. En estos entornos altamente democráticos la acción ciudadana, también en la esfera digital, es clave para monitorizar la actividad pública de manera activa y participativa, en tanto la interactividad amplifica las democracias liberales (Røiseland y Vabo, (2016).

Las reflexiones de este estudio son particularmente relevantes por dos razones: en primer lugar, el año 2024 está siendo un año récord en términos de procesos electorales en todo el planeta, como recogía el World Economic Forum (2023). Los comicios involucran a 900 millones de votantes en la India entre abril y mayo, 100 millones en México el 2 de junio y 400 millones en la UE entre el 6 y el 9 de junio para el Parlamento Europeo, así como a 160 millones de votantes en EE.UU. para las presidenciales del 5 de noviembre; además celebrarán elecciones en Indonesia, Irán, Pakistán, Rusia —fuertemente marcadas por el conflicto de Ucrania— y Sudáfrica, entre otros territorios.

En segundo lugar, la emergencia de la Inteligencia Artificial generativa y el compromiso marcado de las instituciones de la Unión Europea por aprovechar sus potencialidades y mitigar los posibles riesgos es también candente, y se ejemplifica en la publicación, en el mismo mes de marzo de 2024, de las directrices sobre las medidas recomendadas para las plataformas en línea y los motores de búsqueda de muy gran tamaño para mitigar los riesgos sistémicos en línea que puedan afectar a la integridad de las elecciones, con orientaciones específicas para las próximas elecciones al Parlamento Europeo de junio (*guidelines on recommended measures to Very Large Online Platforms and Search Engines to mitigate systemic risks online*) (EU Commission, 2024), que incluye medidas muy específicas, como exigir que los anuncios con contenido político, así como los anuncios generados por IAs generativas, lleven un etiquetado específico advirtiéndolo.

Por todas las consideraciones anteriores, el propósito de esta investigación es motivar la reflexión y realizar un análisis exploratorio del potencial de la plataforma digital profesional LinkedIn como un medio relevante para la comunicación política a escala global, centrándose específicamente en su capacidad para influir en la percepción del liderazgo. Para lograr este objetivo, se llevará a cabo una aproximación a distintos enfoques teóricos relevantes, así como una evaluación descriptiva de determinadas noticias y eventos internacionales que han puesto de relieve tanto las ventajas como los riesgos asociados con el uso de las redes sociales. Además, se realizará una reflexión sobre casos relevantes a nivel global que pueden ilustrar la participación de líderes mundiales en el entorno digital de LinkedIn. Se espera que los hallazgos de este estudio proporcionen una base más sólida para comprender mejor la dinámica de la comunicación política en las redes sociales profesionales.

2. METOLOGIA

Para tratar de aproximarnos a los retos planteados, en este artículo se realizan reflexiones desde diversos enfoques teóricos que resultan pertinentes, así como una exploración de noticias relevantes a nivel internacional que han tenido a las redes sociales, sus ventajas y riesgos, en el foco. Adicionalmente se llevará a cabo un análisis descriptivo de algunos casos ilustrativos de líderes mundiales muy activos en dicho entorno digital, que pueden ilustrar y revelar determinados usos en el contexto de la participación política. Para la primera de las tareas planteadas, siguiendo el modelo de revisión de literatura académica de Valentinetti y Flores Muñoz, 2021, basado a su vez en Torracco, 2005, se ha utilizado un enfoque de “análisis integrador”, en particular alrededor de las visiones conceptuales de la comunicación política, *social capital* así como del liderazgo político.

Para la segunda de las tareas planteadas, se han escogido los perfiles de personas y organizaciones que se detallan en la tabla 1, que, aún sin pretensión de generalización estadística ni exhaustividad, suponen a todas luces una muestra relevante del liderazgo político global, balanceado en términos de género y geográfico. Las personas escogidas ostentan en la actualidad sus respectivos cargos políticos e institucionales, y se ha escogido también la organización política de mayor alcance, o más reciente, de entre sus posibles diversas afiliaciones.

Tabla 1. Perfiles LinkedIn analizados

Unión Europea		
Persona	Cargo	Partido político
Roberta Metsola	Presidenta del Parlamento Europeo	Partido Popular Europeo
Charles Michel	Presidente del Consejo Europeo	Renew Europe
Ursula von der Leyen	Presidenta de la Comisión Europea	Partido Popular Europeo

LinkedIn como plataforma de comunicación política

Estados Unidos		
Persona	Cargo	Partido político
Joe Biden	Presidente de los Estados Unidos	Partido Demócrata
Kamala Harris	Vicepresidenta de los Estados Unidos	Partido Demócrata
India		
Persona	Cargo	Partido político
Draupadi Murmu	Presidenta de la India	Bharatiya Janata Party
Narendra Modi	Primer Ministro de la India	Bharatiya Janata Party

3. RESULTADOS Y DISCUSION

Abordamos en primer lugar la reflexión que emerge de la literatura analizada. Las primeras nociones surgen al aproximarnos a los estudios sobre *social capital*. El capital social es un concepto que se refiere a los recursos y beneficios que se obtienen a través de la participación en redes sociales. Estas redes pueden ser formales, como asociaciones o grupos de trabajo, o informales, como grupos de amigos o familiares. Spottswood y Wohn (2020) revisan estudios que se ocupan de esta materia, pero en entornos digitalizados, destacando la creciente dificultad para distinguir entre el capital social *online* y *offline*, ya que las interacciones digitales influyen significativamente en nuestras vidas reales. Se están explorando nuevas plataformas digitales, más allá de los sitios tradicionales de redes sociales, como medios para construir capital social, prestando atención a la especificidad de los tipos de capital social que se pueden obtener en línea, como el apoyo informativo y el sentido de pertenencia. Además, se investiga cómo el aprovechamiento del capital social en línea contribuye positivamente al bienestar personal. La investigación está ampliando su alcance para incluir poblaciones más diversas, más allá del enfoque previo predominante en estudiantes universitarios, para entender mejor estos fenómenos, tratándose por tanto de una línea de investigación inacabada. Por su parte Utz (2016) investiga cómo el uso de LinkedIn, Twitter y Facebook se relaciona con beneficios informativos profesionales, como el acceso a información relevante y oportunidades de carrera, entre usuarios holandeses en línea. Sus resultados apuntan a que LinkedIn y Twitter ofrecen mayores beneficios informativos. La naturaleza de las publicaciones que realizan los usuarios, así como seleccionar contactos estratégicamente, especialmente en LinkedIn, son factores que influyen significativamente en los beneficios obtenidos. Este trabajo resalta la relevancia del marco conceptual de *social capital* en el estudio de las redes sociales profesionales. Sin duda estos estudios apuntan a potenciales ventajas tanto para líderes políticos como para personas que decidieran utilizar redes como LinkedIn para contribuir al debate

político. Del lado de los líderes políticos, una plataforma como LinkedIn les brinda acceso a una audiencia profesional y especializada, lo que les permite llegar a personas interesadas en temas políticos relevantes. Además, les permite construir credibilidad y reputación al compartir contenido relevante y participar en discusiones sobre temas políticos y sociales. Asimismo, posibilita la interacción directa con seguidores y electores, permitiéndoles responder a preguntas e inquietudes de manera rápida y transparente. LinkedIn también ofrece la oportunidad de establecer alianzas y colaboraciones con otros profesionales y líderes de opinión. Finalmente, al ser una red global, les permite alcanzar una audiencia internacional, lo que puede ser útil para promover sus ideas y propuestas a una escala más amplia. Por si fuera poco, como indican Can y Alatas (2019), a medida que las personas vierten en estas redes sus opiniones y emociones, ponen a disposición del análisis político una materia prima muy abundante, que puede ser de gran valor para la formulación de las estrategias políticas, aunque ello requiera de sofisticadas técnicas como las que presenta Borgatti *et al.* (2024) y software especializado. Y del lado de las audiencias interesadas, esa sociedad civil cada vez más activa, puede acceder a contenido político y participar en debates de manera directa y transparente. Esto les permite expresar sus opiniones, compartir información relevante y conectarse con otros profesionales y líderes de opinión en temas de interés político y social. Además, LinkedIn ofrece acceso a recursos educativos y oportunidades de aprendizaje que pueden ayudar a los ciudadanos a comprender mejor los problemas políticos y a participar de manera más informada en el proceso democrático. Asimismo, la plataforma facilita la formación de comunidades y grupos de interés en torno a causas políticas específicas, lo que permite a los ciudadanos unirse con otros que comparten sus preocupaciones y trabajar juntos para promover el cambio social y político. Siegel (2009) apunta que en efecto las decisiones y criterios políticos raramente se alcanzan a nivel individual, sino que las redes tienen un efecto clave en la toma de decisiones y en la formación de opinión colectiva en tanto que, como señala Campbell (2013) dichas opiniones y decisiones individuales se pueden ver influenciadas por factores culturales, religiosos, educativos, etc., que también tienen una fuerte dimensión social.

Las redes sociales más populares a nivel global, con su propósito diverso y su audiencia polifacética, no han estado exentas de controversia. El Senado de EE.UU. llevó a cabo recientemente una audiencia en la que se cuestionó a líderes de las principales redes sociales, como Mark Zuckerberg de Meta (Facebook), Shou Zi Chew de TikTok, y otros, sobre la explotación de menores en internet. Los legisladores criticaron duramente a las compañías, acusándolas de no hacer lo suficiente para proteger a los niños y adolescentes de contenido perjudicial en sus plataformas. Los testimonios emotivos de padres de víctimas de abusos en línea aumentaron la tensión del evento. A pesar de las expresiones de pesar de los ejecutivos, fueron cuestionados sobre las medidas concretas que están tomando para garantizar la seguridad de los usuarios más jóvenes. En un

LinkedIn como plataforma de comunicación política

contexto de creciente preocupación por los efectos negativos de las redes sociales en la juventud, el Congreso busca promover legislaciones que aumenten la protección de los menores en línea y presionar a las empresas tecnológicas para que asuman una mayor responsabilidad (*El País*, 31-01-2024). Todo ello abunda en la idea inicial de que una red social profesional más neutral puede ser más adecuada para la participación política, como atestiguan casos de altísimo impacto como el de Emmanuel Macron, con 2,8 millones de seguidores, o el de Justin Trudeau, primer ministro de Canadá, con casi 5,5 millones.

Es en estos contextos donde surgen nuevos modos de popularidad, nuevos modelos sociales con gran impacto en especial en la juventud y en la evolución de los hábitos sociales. Frente a la preocupación por la influencia negativa de ciertos *influencers* en plataformas generalistas, LinkedIn parece ofrecer un espacio donde el contenido más neutral y técnico puede servir de inspiración y guía para una audiencia joven interesada en la política. Al enfocarse en el desarrollo profesional y el intercambio de conocimientos prácticos, LinkedIn puede ayudar a fomentar una generación de jóvenes motivados, informados y preparados para contribuir constructivamente al discurso político y al bienestar de sus comunidades. LinkedIn se distingue por su enfoque en lo profesional y lo técnico, favoreciendo perfiles y contenidos que son más neutrales y orientados hacia el desarrollo de carrera, la educación y el logro profesional, ofreciendo ejemplos de liderazgo y logros basados en la competencia y la ética de trabajo. En LinkedIn, los jóvenes pueden encontrar inspiración en líderes y profesionales que no solo discuten sus éxitos y desafíos de manera abierta, sino que también comparten conocimientos y experiencias que son directamente aplicables al mundo real, incluido el ámbito político. A diferencia de otras plataformas, donde el contenido puede centrarse en la personalidad, la intimidad o las anécdotas casuales del *influencer*, LinkedIn pone el énfasis en la experiencia, los resultados y las contribuciones reales a la comunidad y al sector. Al observar y conectar con estos modelos a seguir, los jóvenes pueden adquirir una comprensión más matizada y práctica de lo que implica el liderazgo efectivo y la responsabilidad cívica. Además, LinkedIn alienta a sus usuarios a participar en discusiones, unirse a grupos de interés y seguir a organizaciones relevantes, lo cual puede ayudar a los jóvenes a construir su red de contactos profesionales y políticos desde una edad temprana. Esto no solo amplía su comprensión de los temas que les interesan, sino que también les brinda acceso a oportunidades de mentoría, prácticas profesionales y voluntariado que pueden enriquecer su experiencia y perspectiva.

Otra perspectiva de este nuevo entorno digital es que permite una nueva aproximación a la tensión entre democracias y tecnocracias. LinkedIn, con su enfoque profesional y técnico, ofrece un escenario único para el debate político, donde no solo se facilita la interacción directa entre líderes y sus audiencias, sino que también permite una mayor visibilidad de los méritos técnicos de estos líderes. Este enfoque ayuda a destacar las competencias y experiencias específicas de los actores políticos, proporcionando una plataforma para que

demuestren su capacidad y conocimiento en áreas relevantes para sus roles y propuestas. Al hacerlo, LinkedIn puede contribuir a una forma más informada y sustantiva de debate político, donde los argumentos se basan en hechos y logros profesionales. Sin embargo, este mismo enfoque profesional y técnico introduce una nueva dinámica en la relación entre democracia y tecnocracia. Por un lado, la promoción de méritos técnicos y profesionales en el debate político puede favorecer una comprensión más profunda y basada en evidencia de los problemas y soluciones propuestas, apoyando así principios democráticos de transparencia, responsabilidad y participación informada. Por otro lado, el énfasis en la experiencia técnica podría inclinar la balanza hacia una preferencia por líderes que poseen conocimientos especializados, potencialmente elevando el estatus de la tecnocracia, donde las decisiones se basan más en el conocimiento experto que en la voluntad popular. En este contexto, LinkedIn se presenta como un doble filo: por un lado, democratiza el debate político al permitir un intercambio más directo y fundamentado entre políticos y ciudadanos, y por otro, plantea el desafío de equilibrar la valoración de la *expertise* técnica con los principios de participación y representación democráticas. Además, como sugieren Tang *et al.*, (2019) y Jha *et al.*, (2017), las redes sociales pueden tener como utilidad reducir la corrupción al imponer un mayor nivel de escrutinio sobre las personas con liderazgo político; también, Carnes y Lupu (2023) reflexionan sobre el nivel económico de los políticos como parte de su perfil público, lo que a veces puede generar desafección en los votantes, mientras que Shepherd y Yhou (2020) completan el ciclo cuestionándose qué actividad profesional prosiguen esas personas tras dejar sus puestos públicos. Estos estudios ponen de relieve la dicotomía entre preferir líderes bien formados y exitosos como mayor confianza de una gestión eficiente, y la sospecha de que una carrera profesional anterior o posterior al cargo implique conflicto de intereses con la gestión pública. En ambos casos, comoquiera que LinkedIn permite monitorizar esa vida profesional, la red social posibilita al menos un análisis más fundado al respecto. La clave para resolver este dilema reside en cómo se utiliza la plataforma: puede ser un medio para enriquecer la democracia, siempre y cuando se mantenga un equilibrio entre destacar las cualificaciones técnicas de los líderes y fomentar una participación inclusiva y diversa que respete los principios democráticos fundamentales.

Una vez realizado el recorrido sobre diversas reflexiones que apuntan hacia potencialidades de esta red social, resulta pertinente detenerse en algunos ejemplos paradigmáticos, como se adelantaba en la sección de Metodología. Se recogen en la tabla 2 algunas métricas propias de la red social LinkedIn, así como en la tabla 3 un breve glosario que permite contextualizarlas más adecuadamente y que contiene también una aportación adicional en términos de lo que cada métrica puede suponer de utilidad en el liderazgo político.

LinkedIn como plataforma de comunicación política

Tabla 2a. Principales métricas de actividad y repercusión en LinkedIn, personas.

Unión Europea							
Persona	Cargo	Partido político	Enlace	Conexiones	Seguidores	Recomendaciones (máximo del rango)	Actividad
Roberta Metsola	Presidenta del Parlamento Europeo	Partido Popular Europeo (1)	https://www.linkedin.com/in/robertametsolapresidentep/	+500	116.788	+99 Policy analysis Politics Strategic planning	Publicaciones en varios formatos. Frecuencia semanal. Interacciones medias en torno a 1000 personas.
Charles Michel	Presidente del Consejo Europeo	Renew Europe	https://www.linkedin.com/in/charles-michel-eu/	No declaradas	144.906	+99 Politique européenne	Publicaciones en varios formatos. Frecuencia semanal. Interacciones medias en torno a 400 personas.
Ursula von der Leyen	Presidenta de la Comisión Europea	Partido Popular Europeo	https://www.linkedin.com/in/ursula-von-der-leyen/	No declaradas	1.411.759	No declaradas	Publicaciones en varios formatos. Frecuencia semanal. Interacciones medias en torno a 50-150 personas.
Estados Unidos							
Persona	Cargo	Partido político					
Joe Biden	Presidente de los Estados Unidos	Partido Demócrata (2)	No disponible				
Kamala Harris	Vicepresidenta de los Estados Unidos	Partido Demócrata	No disponible				
India							
Persona	Cargo	Partido político					
Draupadi Murmu	Presidenta de la India	Bharatiya Janata Party	No disponible				
Narendra Modi	Primer Ministro de la India	Bharatiya Janata Party	https://www.linkedin.com/in/narendramodi/	No declaradas	4.266.707	Diversas aptitudes declaradas, sin validación por otros: Leadership Government Politics	Publicaciones con frecuencia bimensual. Interacción masiva con rangos entre 15.000 y 100.000

Tabla 2b. Principales métricas de actividad y repercusión en LinkedIn, organizaciones

Organizaciones políticas	Enlace	Seguidores	Miembros asociados	Detalles sobre las últimas publicaciones
⁽¹⁾ European Peoples, Party	https://www.linkedin.com/company/european-people-s-party/	7131	39 sobre 11-50 empleados	Actividad poco frecuente, espaciadas por varios meses, preferentemente en formato vídeo, interacción media entre 5 y 15 personas.
Renew Europe	https://www.linkedin.com/company/reneweuropengroup/	11307	72 sobre 51-200 empleados	Actividad muy frecuente, varias publicaciones semanales en varios formatos (imagen, vídeo) con interacciones medias entre 10 y 20.
⁽²⁾ Democratic National Committee	https://www.linkedin.com/company/democratic-national-committee/	45850	861 sobre 201-500 empleados	Preferencia por publicaciones en modo de imágenes fijas. Publicaciones cada varios meses. Repercusión de entre 150 a 400 recomendaciones.
Bharatiya Janata Party	https://www.linkedin.com/company/bjp4india/	8097	698 sobre más de 10.000 empleados	Preferencia por publicaciones en modo de vídeos. Repercusión escasa (máximos de 10 o 12 recomendaciones por publicación).

Tabla 3a. Glosario de métricas en LinkedIn y su interpretación, en el caso de una persona con liderazgo político

Métrica	Descripción	Significado para liderazgo político
Conexiones	Número de conexiones directas. Muestra “500+” después de superar ese número.	Una alta cantidad de conexiones directas refleja una amplia red de contactos en diversos sectores, potencialmente aumentando su influencia y capacidad para impulsar iniciativas.
Seguidores	Cantidad de personas que siguen el perfil, posiblemente mayor al número de conexiones.	Los seguidores pueden incluir votantes, interesados en la política y profesionales de diversos campos, ampliando el alcance de sus mensajes y propuestas.
Recomendaciones	Comentarios de otros usuarios que respaldan las habilidades o experiencia laboral.	Recomendaciones de colaboradores, colegas políticos y ciudadanos pueden fortalecer la credibilidad y la percepción pública de su liderazgo y logros.

LinkedIn como plataforma de comunicación política

Métrica	Descripción	Significado para liderazgo político
Validaciones de habilidades	Número de validaciones que otras personas han dado a las habilidades enumeradas.	Validaciones en habilidades como liderazgo, negociación y oratoria subrayan las competencias clave para un líder político, aumentando su perfil profesional ante el electorado y colegas.
Actividad	Publicaciones, artículos, videos y otros contenidos compartidos.	La actividad refleja la capacidad de influir en el debate público y mantenerse visible y relevante.
Experiencia y educación	Historial de trabajo y formación académica.	Ofrece un vistazo a la trayectoria y preparación del líder; mostrando su experiencia y formación que respaldan su capacidad para gobernar.
Proyectos, idiomas y otras secciones	Proyectos específicos, idiomas que domina y otras secciones relevantes.	Los proyectos pueden ilustrar iniciativas lideradas o apoyadas, mientras que el dominio de idiomas refleja capacidad para comunicarse internacionalmente.

Tabla 3b. Glosario de métricas en LinkedIn y su interpretación, en el caso de una organización política

Métrica	Descripción	Significado para un partido político
Seguidores	Número de personas que siguen el perfil de la organización.	Indica el alcance y la influencia del partido en LinkedIn, reflejando el interés que genera entre profesionales y posibles simpatizantes.
Actualizaciones de la organización	Publicaciones que la organización comparte.	Muestra la frecuencia y el tipo de comunicación del partido con su audiencia, incluyendo iniciativas, eventos y logros políticos.
Empleados en LinkedIn o miembros asociados	Número de empleados del partido que tienen perfiles en LinkedIn.	Proporciona una visión de la magnitud y la presencia profesional del partido en la plataforma, así como de su estructura y diversidad interna.
Vínculos promocionados	Enlaces patrocinados que dirigen a los usuarios a páginas externas.	Permite al partido dirigir tráfico a campañas específicas, donaciones o eventos, mostrando áreas de enfoque clave.
Interacciones	<i>Engagement</i> que reciben las publicaciones del partido.	Refleja cómo resuena su mensaje entre los profesionales y potenciales simpatizantes en la plataforma.
Especialidades	Áreas clave de enfoque o especialización del partido.	Destaca los temas y valores centrales que el partido promueve, ayudando a alinear intereses con simpatizantes potenciales.
Información sobre la organización	Detalles como el tamaño y la sede.	Ofrece contexto sobre la estructura y el alcance del partido, así como su ubicación y ámbito de operación.

Los datos recopilados permiten discernir que el uso de LinkedIn por parte de algunos líderes políticos está teniendo un gran impacto. Paradójicamente no en los dos principales líderes estadounidenses en el cargo, pero sí en sus colegas europeos y en el caso particular del líder indio, que es el que arroja un mayor grado de repercusión con sus publicaciones. Otro aspecto a destacar es que LinkedIn parece ser de momento esfera de los/as líderes, y no tanto de las organizaciones que, salvo el caso del partido demócrata estadounidense —en su espacio de comité nacional—, no parecen alcanzar el impacto de sus correspondientes líderes. Los perfiles de LinkedIn de tres destacadas personas líderes europeas muestran variadas estrategias de comunicación y alcance dentro de esta red profesional. Roberta Metsola, Presidenta del Parlamento Europeo, del Partido Popular Europeo, destaca por tener más de 500 conexiones y 116.788 seguidores, demostrando su habilidad en áreas como análisis de políticas, política y planificación estratégica, con recomendaciones que superan las 99. Publica contenido en varios formatos con una frecuencia semanal, logrando una media de interacciones en torno a 1000 personas, lo que refleja un alto nivel de *engagement* con su audiencia. Por su parte, Charles Michel, Presidente del Consejo Europeo y miembro de Renew Europe, no declara sus conexiones, pero acumula 144.906 seguidores, y más de 99 recomendaciones en política europea. Su estrategia de publicación es similar en frecuencia a la de Metsola, pero sus interacciones promedio son de aproximadamente 400 personas. Ursula von der Leyen, Presidenta de la Comisión Europea y también del Partido Popular Europeo, no especifica sus conexiones, aunque sorprende con 1.411.759 seguidores. Aunque no declara recomendaciones, su frecuencia de publicaciones es semanal, similar a los otros líderes, pero sus interacciones oscilan entre 50 y 150 personas, lo que podría reflejar una estrategia de contenido más institucional o una menor interacción directa con los seguidores. Estos perfiles evidencian cómo líderes políticos en la UE utilizan LinkedIn no solo para ampliar su red de contactos profesionales, sino también como una plataforma clave para la divulgación de su trabajo y el fomento del debate político, aunque con distintos niveles de interacción y estrategias de contenido. El perfil de LinkedIn del Primer Ministro de la India, Narendra Modi, del Bharatiya Janata Party, destaca por su amplia base de seguidores, con más de 4,266,707, mostrando su gran alcance en esta plataforma. Aunque no declara sus conexiones, su perfil refleja diversas aptitudes en liderazgo, gobierno y política, aunque estas no están validadas por otros usuarios. Modi publica contenido con una frecuencia bimensual, lo que puede reflejar una estrategia de comunicación más pausada pero deliberada. Sus publicaciones generan una interacción masiva, con un rango entre 15,000 y 100,000 interacciones, lo que sugiere un alto nivel de compromiso y atención por parte de su audiencia. Estos datos subrayan la importancia de LinkedIn como una herramienta clave para la comunicación política a nivel internacional, permitiendo a líderes como Modi llegar a una audiencia global y participar en el debate político en un entorno profesional. Los datos recopilados sobre la actividad de organizaciones políticas en LinkedIn sugieren que esta red social tiende a ser más frecuentada

LinkedIn como plataforma de comunicación política

por individuos que por entidades políticas en sí mismas. La European People's Party, por ejemplo, cuenta con aproximadamente 7,131 seguidores en su página oficial de LinkedIn, con un número de miembros asociados que oscila entre 11 y 50 empleados. Sin embargo, su actividad en la plataforma es poco frecuente, con publicaciones espaciadas por varios meses y preferentemente en formato de vídeo, generando una interacción media entre 5 y 15 personas. Por otro lado, Renew Europe, con 11.307 seguidores y 72 miembros asociados, muestra una actividad más intensa, con varias publicaciones semanales en diversos formatos (imagen, vídeo), y una interacción media entre 10 y 20 personas. En contraste, organizaciones políticas como el Democratic National Committee y el Bharatiya Janata Party, con 45.850 y 8.097 seguidores respectivamente, muestran preferencia por las publicaciones en formato de imágenes fijas y vídeos, aunque con distintos niveles de interacción y repercusión. Mientras que el DNC presenta una actividad más esporádica, con publicaciones cada varios meses y una repercusión que oscila entre 150 y 400 recomendaciones, el BJP tiene una repercusión más modesta, con un máximo de 10 o 12 recomendaciones por publicación. A falta de un estudio en mayor profundidad en línea con los realizados por Arteaga (2021), a nivel global, estos datos preliminares sugieren que, aunque algunas organizaciones políticas mantienen presencia en LinkedIn, su actividad y nivel de interacción varían significativamente, y en general, los perfiles individuales de líderes políticos parecen ser más prominentes en esta red social que las entidades políticas en sí mismas.

4. CONCLUSIONES

Las redes sociales son sin duda los recursos digitales más populares, si exceptuamos la emergencia de las herramientas de Inteligencia Artificial generativa, cuya integración se producirá de manera cada vez más intensa en un futuro muy próximo. Las personas y organizaciones con inquietud y vocación política no ignoran que en estas nuevas ágoras virtuales pueden captar la atención y motivar la acción de sus respectivas audiencias, lo que obliga a replantear las estrategias clásicas de comunicación política. Si bien el liderazgo político siempre estuvo relacionado con la reputación personal de sus protagonistas, en esta época de máxima transparencia digital (y máxima capacidad de engaño) este solapamiento entre lo personal y lo profesional se hace más evidente si cabe, máxime cuando, como señalan Sørensen (2020) y Sørensen y Torfing (2016), los nuevos líderes públicos necesitan involucrar a la sociedad para potenciar y legitimar sus políticas de manera interactiva. Aunque por supuesto no hay herramientas definitivas ni perfectas, la presente investigación invita a observar con más detenimiento a la red social LinkedIn, como un entorno aparentemente más neutro y profesional en el que tuvieran cabida mensajes e interacciones más constructivas, menos crispadas y polarizadas, y donde los perfiles profesionales de cada líder político pueden servir para reforzar la marca personal, la reputa-

ción y resultar, incluso, inspiradores para las personas más jóvenes y de talento, haciendo compatible un alto perfil técnico y profesional con la preocupación y el compromiso por la gestión pública, a la vez que permite el control de posibles conflictos de intereses.

Desde diferentes ámbitos académicos parece entreverse un interés creciente en este tipo de investigaciones. En el ámbito de la Ciencia Política y de la Administración, surgen preguntas al respecto del nuevo rol de los líderes y de la transformación de la militancia clásica en nuevas formas de interacción con los partidos y otras organizaciones. Desde la Sociología y las Ciencias de la Comunicación también surgen tareas pendientes relacionadas con la percepción social, la marca personal y la implicación de la juventud en el nuevo ecosistema político digital global. Por otro lado, las instituciones de la Unión Europea parecen cada vez más comprometidas y preocupadas con el reto de garantizar el acceso a información digital veraz para fortalecer los procesos democráticos, así como con la necesidad de una mayor preocupación por los riesgos que emergen tanto dentro como desde fuera de la UE. La evidencia empírica explorada, ha proporcionado algunos ejemplos ilustrativos que permiten ver hasta qué punto LinkedIn está ya presente en la bandeja de opciones comunicativas de líderes y organizaciones a nivel global. Todo ello invita por tanto a una mayor profundización en este objeto de estudio.

Financiación

El presente artículo se enmarca en el contexto del proyecto siguiente: Vulnerabilidad, precariedad y brechas sociales. ¿Hacia una redefinición de los derechos fundamentales? PID2020-114718RB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga, J. V. (2021). La comunicación política en la red social LinkedIn. En Oportunidades para la participación y la democratización de las organizaciones en el siglo XXI (pp. 293-308). Dykinson.
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., Johnson, J. C., y Agneessens, F. (2024). Analyzing social networks. SAGE Publications Limited.
- Campbell, D. E. (2013). Social networks and political participation. *Annual Review of Political Science*, 16, 33-48.
- Can, U., y Alatas, B. (2019). A new direction in social network analysis: Online social network analysis problems and applications. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 535, 122372.
- Carnes, N., y Lupu, N. (2023). The economic backgrounds of politicians. *Annual Review of Political Science*, 26, 253-270.
- Comes, A. (2023). LinkedIn en comunicación política. Recuperado de <https://www.linkedin.com/pulse/linkedin-en-comunicación-política-alex-comes/?originalSubdomain=es>

LinkedIn como plataforma de comunicación política

- El País, 31-01-2024. ““Tienen sangre en sus manos”: los senadores de EE UU arremeten contra las redes sociales por no proteger a los menores”
- EU Commission. (2024). Press release 26-03-2024. Commission publishes guidelines under the DSA for the mitigation of systemic risks online for elections. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1707
- Herre, B. (2021). The ‘Regimes of the World’ data: how do researchers measure democracy? Recuperado de <https://ourworldindata.org/regimes-of-the-world-data>
- Jha, C. K., y Sarangi, S. (2017). Does social media reduce corruption? *Information Economics and Policy*, 39, 60-71.
- LinkedIn. (2024). Página oficial. Recuperado de <https://about.linkedin.com/es-es?lr=1>
- Lührmann, A., Tannenber, M., y Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes. *Politics and Governance*, 6(1), 60-77.
- Ortiz-Ospina, E. (2019). The rise of social media. Recuperado de <https://ourworldindata.org/rise-of-social-media>
- Ritchie, H., Mathieu, E., Roser, M., y Ortiz-Ospina, E. (2023). Internet. Recuperado de <https://ourworldindata.org/internet>
- Røiseland, A., y Vabo, S. I. (2016). Interactive–or counteractive–governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership. En *Critical reflections on interactive governance* (pp. 120-145). Edward Elgar Publishing.
- Shepherd, M. E., y You, H. Y. (2020). Exit Strategy: Career Concerns and Revolving Doors in Congress. *American Political Science Review*, 114(1), 270–284. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000510>
- Siegel, D. A. (2009). Social networks and collective action. *American Journal of Political Science*, 53(1), 122-138.
- Similarweb. (2024). Clasificación de los principales sitios web. Febrero 2024. Recuperado de <https://www.similarweb.com/es/top-websites/>
- Sørensen, E. (2020). *Interactive political leadership: The role of politicians in the age of governance*. Oxford University Press.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. En *Critical reflections on interactive governance* (pp. 444-466). Edward Elgar Publishing.
- Spottswood, E. L., y Wohn, D. Y. (2020). Online social capital: recent trends in research. *Current Opinion in Psychology*, 36, 147-152
- Tang, Z., Chen, L., Zhou, Z., Warkentin, M., y Gillenson, M. L. (2019). The effects of social media use on control of corruption and moderating role of cultural tightness-looseness. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101384.
- Torraco, R.J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4, 356–367. <https://doi.org/10.1177/1534484305278283>
- United Nations. (2017). Resolution adopted by the General Assembly on 6 July 2017, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313).

- Utz, S. (2016). Is LinkedIn making you more successful? The informational benefits derived from public social media. *New Media & Society*, 18(11), 2685-2702.
- Valentinetti, D., y Flores Muñoz, F. (2021). Internet of things: Emerging impacts on digital reporting. *Journal of Business Research*, 131, 549-562.
- World Bank Data. (2024). Individuals using the Internet (% of population). International Telecommunication Union (ITU) World Telecommunication/ICT Indicators Database. Recuperado de <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS>
- World Economic Forum. (2023). Geopolitics. 2024 is a record year for elections. Recuperado de <https://www.weforum.org/agenda/2023/12/2024-elections-around-world/>

4. Protección de datos y seguridad de la información

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

Carmen Patricia Mendoza Balladares

*Abogada ejerciente, delegada de protección de datos
y docente en Máster Universitario en Derecho Digital UNIR
Universidad Internacional de la Rioja, UNIR
carmenpatricia.mendoza@unir.net*

RESUMEN: En el presente artículo, revisaremos como objetivo central el papel que desempeña el Delegado de Protección de Datos (en adelante, DPD), también denominado DPO (Data Protection Officer en inglés) desde sus orígenes y cuáles son sus obligaciones en base a la normativa aplicable, dentro del sector público. A continuación, será palpable la evolución de esta figura, en el contexto específico de la implementación, así como en el uso de la Inteligencia Artificial, analizaremos sus orígenes y concepto, así como los desafíos legales que surgen y la manera en que el DPD puede influir en la implementación ética y responsable teniendo en cuenta el ciclo de vida de los sistemas de IA, garantizando la protección de acuerdo al ciclo de vida de los datos, así como el respeto a los derechos individuales de los ciudadanos en el marco del uso de la Inteligencia Artificial por parte de la Administración Pública.

Palabras clave: Delegado de protección de datos, funciones del DPD, protección de datos, inteligencia artificial, sector público.

ABSTRACT: In this article, we will review the role of the Data Protection Officer (DPO), including its origins and the obligations under the GDPR, within the Public Sector. Next, in the specific context of the integration and use of Artificial Intelligence, we will analyze its history, the legal challenges that arise, and how the DPO can influence the ethical and responsible implementation of these systems. This includes ensuring data protection throughout the lifecycle of AI systems and respecting the individual rights of citizens within the framework of Artificial Intelligence use by Public Administration.

Keywords: Data Protection officer, duties of the DPO, data protection, artificial intelligence (AI), Public Sector

SUMARIO: 1. CUESTIONES PREVIAS. 1.1. Orígenes del delegado de protección de datos. 1.2. Identificación de roles en el ámbito público. 2. EL ROL DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.1. Posición del DPD en el sector público. 2.2. Funciones del delegado de protección de datos. 2.2.1.

Función sobre el conocimiento del contexto o situación inicial. 2.2.2. Función de tipo organizativo. 2.2.3. Función de supervisión continua. 2.2.4. Funciones consultivas o de asesoramiento. 2.2.5. Funciones de colaboración con la autoridad de control. 2.2.6. Función de gestión de solicitudes y reclamaciones. 2.2.7. Función de concienciación y seguimiento. 3. NUEVAS FUNCIONES DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS POR EL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL. 3.1. ¿Qué es la Inteligencia Artificial y cuáles son sus orígenes? 3.1.1 Definiendo a la Inteligencia Artificial. 3.1.2. Orígenes de la Inteligencia Artificial. 3.2. Inteligencia artificial en el sector público. 3.2.1. Casos de uso de IA actuales en el sector público. 3.2.2. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024. 3.3. Implicaciones de la IA en la protección de datos. 3.4. Nuevas funciones para los delegados de protección de datos. 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS

1. CUESTIONES PREVIAS

La figura del delegado de protección de datos está tomando fuerza los últimos años, esto se debió gracias a la llegada de nuevos parámetros, tanto por parte del Reglamento Europeo de Protección de Datos (en adelante, RGPD), así como con la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante, LOPDGDD). En tal sentido, vamos a estudiar cómo nace esta figura y en cada apartado podemos revisar como va evolucionando y desarrollando sus obligaciones, al igual que lo hacen las tecnologías cada vez más disruptivas y operantes como lo es la Inteligencia Artificial, que plantea nuevas obligaciones para los DPD, aunque para otros sectores todavía viene asentándose y generando mucha incertidumbre y/o preocupaciones.

Entre tales consideraciones, nos vemos viviendo ya en pleno apogeo de la era de la Inteligencia Artificial (en adelante, IA), somos testigos en primera línea sobre la actuación de cada modelo y de los sistemas de esta nueva tecnología, así como su incidencia en la sociedad y en cada uno de los ámbitos; desde la industria, comercio, salud, educación, medio ambiente, hasta la investigación y servicios públicos. Como era de esperar en la Administración Pública vemos como allana el terreno para crear mejoras y agilizar sus procesos.

Entre todo este horizonte disruptivo se asienta el Reglamento IA (en adelante, RIA) que aparece para dar luz a las preocupaciones sobre ética, posibles sesgos que pueden amenazar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta nueva normativa también denominada AI Act, contiene normas específicas y relativas a los tratamientos de datos que han sido restringidos, como los datos biométricos, así como para las evaluaciones de riesgos. Así mismo esta norma, subraya la importancia de transparencia, brindando nuevas tareas, en modo de nuevas obligaciones a quienes nos encargamos de custodiar los sistemas de gestión de privacidad o las arquitecturas tecnológicas de cumplimiento normativo en materia de protección de datos.

1.1. Orígenes del delegado de protección de datos

Como punto de partida, para poder analizar esta figura, nos remontamos a la década de los setenta en Alemania, concretamente la figura aparece en el año 1977 con la “*Bundesdatenschutzgesetz*” o Ley Federal de Protección de Datos de Alemania, cuyo artículo 28 versa sobre el nombramiento de un delegado de protección de datos (Rodríguez Ayuso, 2021). Es así que, desde entonces, se observaba ya la necesidad e importancia de que exista una persona que sepa orientar sobre cómo se llevará a cabo el tratamiento de datos.

A continuación, el artículo 29 del mismo cuerpo legislativo, describe las tareas o funciones del delegado de protección de datos. Responsabilidades que reflejaban una perspectiva adelantada para su tiempo. Visto desde una panorámica actual, estas funciones se centraban en un aspecto general, teniendo una visión global de los tratamientos de los datos para poder llevar un buen control, pero también, se centraba ya en aspectos más críticos en el marco de los tratamientos de datos personales, como es la formación a los trabajadores y los procesos de selección;

«...mantener una visión general del tipo de datos personales almacenados y de los fines y objetivos comerciales para los cuales se requiere el conocimiento de estos datos, controlar el uso adecuado de los programas de procesamiento de datos, familiarizar a las personas involucradas en el procesamiento de datos personales con las disposiciones legales pertinentes y brindar asesoramiento en la selección de personal para el tratamiento de datos personales».

Posteriormente, es en la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respeta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En el considerando 49, de dicha Directiva podemos apreciar, también una alusión a la figura de “*persona encargada de protección de datos*” a la que se le dota de independencia”; “... que la persona encargada de la protección de los datos, sea o no empleado del responsable del tratamiento de datos, deberá ejercer sus funciones con total independencia”. En la Directiva 95/46/CE, no se menciona o se obliga la designación o nombramiento de un delegado de protección de datos, tampoco se describe la figura por lo que en España tampoco se instaura de forma oficial. No obstante, varios países contemplaron la figura del *Data Protection Officer*, como, Países Bajos, Francia o Luxemburgo (Rodríguez Ayuso, 2021).

Finalmente, es el Reglamento General de Protección de Datos (en adelante, RGPD) publicado y en vigor en 2016, aplicable desde mayo de 2018, que introdujo grandes y notables cambios, posicionando a los delegados de protección de datos como parte esencial para las organizaciones, proporcionando un apoyo fundamental para el cumplimiento del RGPD. Sin embargo, es extraño de ver múltiples definiciones en el artículo 4. RGPD y no encontrar entre ellas una definición del delegado de protección de datos. Si queremos estudiar a fondo

la nueva figura, tenemos que acudir a la sección 4 artículos 37; designación, 38; posición y funciones contenidas en el artículo 39 del RGPD.

Siendo obligatoria la designación de un DPD cuando el tratamiento lo lleve a cabo una autoridad u organismo público, excepto los tribunales que actúen en ejercicio de su función judicial. (Art. 37.1 RGPD) Adicionalmente continúa el texto indicando que se podrá designar un único DPD para varias autoridades u organismos públicos, en atención a su tamaño y estructura organizativa. (Art. 37.3 RGPD). En este sentido desde la AEPD, se concretó la fecha límite para la designación de los DPD en el ámbito público, que debía de hacerse antes de la fecha prevista para que fuera de aplicación, el 25 de mayo de 2018. Habiendo pasado ya más de 5 años podemos observar que el delegado de protección de datos es una figura que ya tiene cierto bagaje en el sector público, por lo que de forma paulatina en múltiples casos ya está tomando parte en la implementación de nuevas tecnologías, así como el uso de la Inteligencia artificial.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales (en adelante, LOPDGDD) vino a complementar y desarrollar el RGPD (Capítulo III, artículos 34 al 37 RGPD). Vemos como el artículo 34, parte de los supuestos previstos para la designación obligatoria especificando un poco más los sujetos obligados. El artículo 35, nos habla sobre la cualificación y que se centra en tener conocimientos especializados, bien a través de certificación, que tendrán en cuenta la obtención de una titulación universitaria y la práctica en este ámbito. Por su parte el artículo 36 versa sobre cuál es su posición respecto de las organizaciones, su independencia y funciones inspectoras para garantizar que no se vulnere el derecho fundamental a la protección de datos. Así mismo, como debe ser su relación entre la autoridad de control y otras entidades que actúen como encargados del tratamiento. Que se detalla con mayor claridad ante casos de reclamaciones por parte de afectados ante la autoridad de control, AEPD y cómo debe desarrollar su intervención como lo estipula el artículo 37. Como apreciamos ambas normativas; RGPD y LOPDGDD, han tenido un impacto directo en el sector público en lo relativo a la función del delegado de protección de datos cuyo encuadre está también muy ligado a la publicidad activa y el acceso a la información pública. Así como las obligaciones establecidas por la legislación autonómica (Mendoza Balladares, 2024).

1.2. Identificación de roles en el ámbito público

Visto lo anterior, comenzaremos por comprender los roles involucrados, ya que en el ámbito de la protección de datos y la Administración General del Estado (en adelante, AGE), así como de la Administración Autonómica y Local debe dejarse claro que nos encontramos con aplicación de otra normativa sectorial porque muchos de los tratamientos de datos son servicios públicos. Como ejemplos tenemos; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Todas ellas muy presentes en los diversos tratamientos de datos personales.

a) Identificación del responsable del tratamiento de datos en el sector público.

El RGPD, nos dice que puede ser una autoridad pública¹ o cualquier otro organismo, además de una persona física o jurídica, y viene a ser aquel que determina los fines y medios del tratamiento. En el contexto de la Administración General del Estado, podemos tomar de ejemplo un responsable del tratamiento de los datos, que sería; la Secretaría General de Coordinación Territorial, de la Subdirección General de Recursos Humanos de la Administración General del Estado en el Territorio o por variar un poco más como otro responsable; la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Igualmente, en el contexto de la Administración Autonómica, tendríamos al Gobierno de Canarias, y en el ámbito Local, esta responsabilidad recae en los municipios, diputaciones provinciales e islas, según la normativa local. En este sentido, cualquier Ayuntamiento es un responsable del tratamiento de datos, como, por ejemplo, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

Adicionalmente, las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares gestionan sus propios tratamientos de datos. Podemos poner de ejemplo como responsable de tratamiento de datos, al Cabildo Insular de la Palma. Además, entidades de ámbito territorial inferior al municipal, como comarcas y áreas metropolitanas, también pueden ser responsables del tratamiento. Esta responsabilidad se extiende a entidades como organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales (AEPD, 2023). Considerando la extensa y diversa gama de entidades y organizaciones a las que se aplica esta normativa, la función del DPD dentro de estas instituciones y entidades deberá ajustarse a las características particulares de cada una de ellas. (Saíz Peña y Balanzategui Vidal, 2019)

b) Identificación de los encargados de tratamiento en el sector público

Dado que el responsable del tratamiento es quién debe evaluar que los encargados del tratamiento ofrezcan garantías de cumplimiento del RGPD antes de contratar sus servicios. Afirmamos entonces vía RGPD, que serán encargados del tratamiento cualquier persona física, jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo, que trate datos por cuenta del responsable (que en nuestro caso es una autoridad pública). Además, es necesario revisar y adecuar los contratos

¹ RGPD, ni LOPDGDD, especifican quienes pueden formar parte de una “Autoridad Pública”. Según interpretación del criterio del GT29, serían Administraciones Públicas; estatales, autonómicas y locales, organismos públicos dependientes de las AAPP. Otras instituciones con funciones similares a las administrativas. Entidades privadas que realizan actividades de interés público, ya sean dependientes de autoridades públicas o no y personas físicas o jurídicas privadas que realizan funciones de interés público, como empresas con contratos de concesión.

de encargo de tratamiento a las previsiones del RGPD, que incluye un contenido mínimo (Art.33.5 LOPDGDD y art. 28 RGPD). El artículo 33.5 de la LOPDGDD indica que, en el sector público, las competencias propias de un encargado del tratamiento pueden asignarse a un órgano específico de la Administración o a organismos autónomos vinculados o dependientes. Esta asignación debe realizarse a través de una norma que regule sus competencias e incorpore el contenido exigido por el artículo 28.3 del RGPD.

Por su parte, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), prevé en su disposición adicional 25ª que cuando la contratación implique el acceso del contratista a datos personales de cuyo tratamiento sea responsable la entidad contratante, el contratista tendrá la consideración de encargado del tratamiento. En estos casos también será de aplicación el RGPD.

c) Identificación de los destinatarios

Se denomina destinatario a aquella persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u otro organismo al que se comuniquen datos personales, distinguiendo que puede ser un tercero o no. El RGPD, advierte además que, no se considera destinatario a aquellas autoridades públicas que en el marco de una investigación concreta traten con datos personales; el tratamiento de tales datos por dichas autoridades públicas será conforme con las normas en materia de protección de datos aplicables a cada finalidad u objetivo del tratamiento.

Podrán ser destinatarios por ejemplo dentro de un Ayuntamiento, otras Administraciones públicas, el Defensor del Pueblo, Juzgados y Tribunales de Justicia, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre en función al tratamiento de datos específico.

d) Identificación del Tercero

Viene a ser la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio u organismo que será diferente del sujeto interesado o titular de los datos, del responsable del tratamiento, del encargado del tratamiento y personas autorizadas a tratar datos bajo las instrucciones del encargado o responsable. Esto quiere decir que participa en el tratamiento de datos y no sólo se le comunican los datos personales.

Identificar esta figura puede ser muy importante en el ámbito de las nuevas tecnologías, recordemos que existen muchos otros roles en la puesta en marcha de un sistema de Inteligencia Artificial como veremos más adelante.

e) Autoridades autonómicas de protección de datos

Además de la autoridad de control que es la Agencia Española de Protección de Datos, según lo establecido en los art. 57 y 58 RGPD, donde se indican sus funciones y poderes. El art. 57 de la LOPDGDD, señala que tendrán las mismas funciones y poderes las autoridades autonómicas de protección de datos, podemos citar a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el Consejo de Trans-

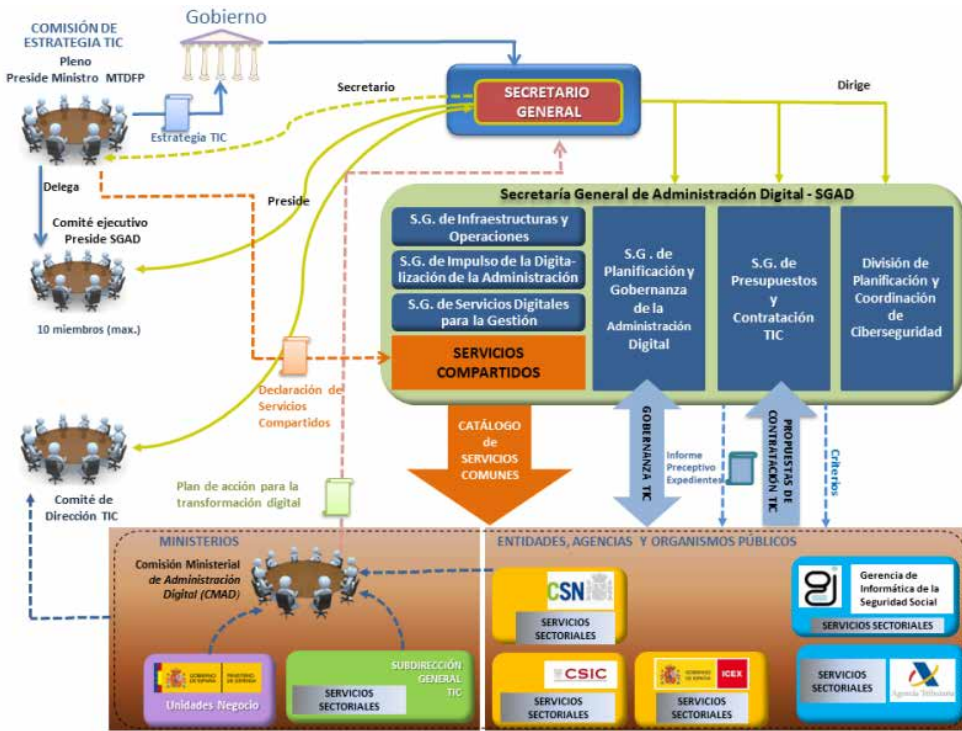
parencia y Protección de Datos de Andalucía y la Agencia Vasca de Protección de Datos. Limitando sus competencias a tratamientos de datos en el sector público de la Comunidad Autónoma, funciones públicas locales y tratamientos previstos en los Estatutos de Autonomía. Además, estas autoridades pueden emitir circulares similares a las de la Agencia Española de Protección de Datos para los tratamientos de su competencia. Cuando la autoridad competente sea una autoridad autonómica de protección de datos, se estará a su normativa de aplicación en lo que ha sanciones se refiere. Art.76 LOPDGDD. Esto además nos indica que, si una persona no decide acudir directamente a la AEPD, puede remitir su reclamación ante el DPD de cualquier organismo público, quién deberá de adoptar una decisión en el plazo de 2 meses. Sobre la comunicación de datos de los administrados a cualquier sujeto que solicite los mismos, nos dice que debe mediar el consentimiento o puede ampararse en un interés legítimo si prevalece sobre los derechos e intereses de los administrados.

f) Estrategia TIC en la Administración General de Estado (AGE)

En clave muy diversa, resulta interesante mencionar la Estrategia TIC, de la Administración General del Estado que establece el marco global para la transformación digital de la Administración. Definiendo principios, objetivos, acciones para el desarrollo progresivo de la Administración Digital. No podemos pasar por alto la presencia del DPD en cualquier estrategia de transformación digital, puesto que debe garantizar que todas las acciones y servicios compartidos cumplan con las normativas de protección de datos. Como órgano máximo de gobernanza tenemos a la Comisión de Estrategia TIC que incluye representantes de todos los Ministerios y actúa como vínculo entre los objetivos gubernamentales y el uso de las TIC en la Administración. Sus funciones principales engloban elaborar y proponer la Estrategia TIC al Consejo de ministros, declarar medios y servicios compartidos, priorizar proyectos. Además, informará anualmente al Consejo de ministros sobre el estado de la transformación digital. Podemos apreciar en la figura número 1, cual es el modelo de Gobernanza TIC, dentro de la Administración General del Estado, para situarnos en el contexto de la AGE. Ya que más adelante abordaremos la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, (en adelante, ENIA) en la que viene trabajando el Gobierno de España.

En términos fácticos, tras ver el Informe de la década digital,2023, resulta evidente que ahora mismo España tiene muy buenos indicadores que le están posicionando por encima del promedio de la Unión Europea. Reflejando así el compromiso en las estrategias y planes que viene implementando. Con un 84 % de ciudadanos que utilizan servicios de la Administración electrónica, frente a la media que es un 74%, siendo Dinamarca el país que lleva la delantera con un 98.9 %. España además se perfila como un país con mejor desempeño en infraestructura digital un 93%, en particular en conectividad. En redes fijas de muy alta capacidad está significativamente por encima de la media de la UE, que es un 73%.

Figura 1. Modelo de Gobernanza TIC



Fuente: Administración Electrónica.gob.es². Disponible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Organizacion/ambito-AGE.html

2. EL ROL DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. Posición del DPD en el sector público

Una de las primeras cuestiones a dilucidar es justamente saber qué lugar ocupa un DPD en las organizaciones administrativas y nos dice la AEPD, que debido a las responsabilidades que conlleva su cargo, debe estar ubicado dentro de órganos o unidades que posean competencias y funciones que abarquen varios departamentos o áreas de la organización. Además, el nivel del puesto de trabajo

² Si se quiere ampliar información y revisar los diversos Planes de Transformación digital se puede ampliar la información en: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Plan_Digitalizacion_AAPP/planes-antiores.html

del DPD debe ser apropiado para facilitar la comunicación y la interacción con la dirección del órgano u organismo donde desarrolla sus funciones. Garantizando en todo momento su independencia.

En todo caso el DPD, puede estar respaldado formalmente por una unidad específica dedicada a la protección de datos, especialmente en estructuras más grandes, como lo es un Ministerio por ejemplo. Sin embargo, en estructuras más pequeñas, el DPD puede tener que combinar sus funciones con otras responsabilidades. En tales casos, es fundamental evitar conflictos de intereses respecto de otros deberes y tareas. El rol del DPD implica actuar como asesor y supervisor interno, por lo que no debe ocuparse por personas que también estén encargadas de tomar decisiones sobre tratamientos de datos o sobre cómo se manejarán los datos, como puede ser el responsable de seguridad, por ejemplo.

La posición del DPD, implicaría entonces según el RGPD, a) no recibir instrucciones sobre cómo desempeñar sus funciones y no ser destituido ni sancionado por el responsable o encargado debido a su desempeño. b) tener una participación adecuada y oportuna en todas las cuestiones relacionadas con la protección de datos personales. c) recibir apoyo del responsable o encargado, quienes deben proporcionarle los recursos necesarios para el desempeño de sus funciones y d) rendir cuentas directamente al más alto nivel jerárquico del responsable o encargado. Esto significa que debe poder interactuar con niveles jerárquicos capaces de tomar o promover decisiones basadas en sus recomendaciones, propuestas o evaluaciones.

Respecto de su independencia, los DPD no tienen autoridad para tomar decisiones más allá de sus responsabilidades definidas en el Artículo 39. La responsabilidad de cumplir con las leyes de protección de datos recae en el responsable del tratamiento de datos, quien debe poder demostrar dicho cumplimiento. Si el responsable del tratamiento toma decisiones que contradicen el RGPD y el consejo del DPD, este último debe tener la oportunidad de expresar su oposición. (GT29, 2017) De igual forma queda claro que un delegado de protección de datos no puede ejercer funciones para determinar los fines y los medios del tratamiento de datos personales del responsable del tratamiento o de su encargado.³ También nos adelanta AEPD que puede surgir conflicto de intereses, por ejemplo, si se pide a un DPD que represente al responsable o al encargado del tratamiento ante los tribunales en casos sobre protección de datos. (Gabinete jurídico 0038/2023 AEPD).

A) Procedimiento de adjudicación en la Contratación de DPD

En este marco, cuando no haya una designación interna del DPD dentro de la autoridad pública, se establece un complejo régimen jurídico del contrato y

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de febrero de 2023, asunto C-453/21 Caso X-FAB Dresden GmbH & Co. KG contra FC.

un procedimiento de adjudicación específico para garantizar la transparencia, eficacia y legalidad en la selección de los DPD. Mediante la cual, se aplicará preferentemente las cláusulas y Anexos, contenidos en los pliegos de contratación o también pliego de prescripciones técnicas, que revisten carácter contractual. La adjudicación se llevará a cabo a través de un proceso abierto simplificado, específicamente en su modalidad abreviada, (Art. 159.6 LCSP) ⁴

En todo lo que puedan contravenir las normas serán de aplicación; la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) y consecuentemente, la LCSP, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, que desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. El Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RCAP), en su nueva redacción vía el RD 773/2015, de 28 de agosto. Así como, restantes preceptos de la LCSP, del Real Decreto 817/2009 y del RCAP. Supletoriamente se regirán por las demás normas de Derecho Administrativo; la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y normas complementarias. En defecto de todo lo anterior, se aplicarán las normas de Derecho Privado.

B) Posibilidad de apercibimiento en el sector público

Cuando cualquier organismo u órgano público, esté inmerso en un procedimiento sancionador, será posible que la resolución conlleve como sanción un apercibimiento que incluirá medidas correctoras. Dicha resolución seguirá el mismo curso que las demás, publicándose en la página web de la AEPD, pero en este caso se identificará al infractor; órgano responsable de la infracción, hasta el superior jerárquico, notificándose también al Defensor de Pueblo y publicándose en el Diario Oficial que corresponda. La resolución no termina con el pago de una cantidad a efectos económicos, pues es un mero apercibimiento o amonestación, pero puede proponer un procedimiento disciplinario.

2.2. Funciones del delegado de protección de datos

Las funciones del delegado de protección de datos (en adelante, DPD) en las administraciones públicas son similares a las de cualquier otra organización, pero tienen sus propias características debido a cada propio esquema organizacional y por tanto cada tratamiento de datos. Tengamos en cuenta que la mayoría de administraciones presta servicios públicos por los que debe de recabar información personal de los ciudadanos. En la Guía práctica sobre las funciones del DPD, del Manual del DPD detalla un esquema muy interesante y que siempre solemos

⁴ Ley 9/2017, de 8 de noviembre por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) que utiliza criterios cuantificables que se evaluarán exclusivamente mediante la aplicación de fórmulas para la adjudicación. Además, vía art.347 LCSP, se pone a disposición, el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

comentar con los estudiantes en clase. Las funciones indicadas en el RGPD están muy bien y resumidas, pero el delegado de protección de datos, no sólo debe ceñirse a la lista del artículo 39 que vemos en la mayoría de textos académicos, hacerlo sería limitarse mucho el trabajo. Con el conocimiento amplio de la normativa, estas funciones se extienden desde el estudio de la situación inicial de la organización, que nos permita conocer ese punto de partida para empezar, hasta el informe anual, pautado en su calendario para que pueda ir desempeñando sus funciones genéricas de asesorar, informar, supervisar, entre otras.

2.2.1. *Función sobre el conocimiento del contexto o situación inicial*

En el ámbito de las administraciones públicas, la función preliminar del DPD, implica definir el alcance del entorno del responsable y elaborar un mapa de las actividades de tratamiento de datos de la organización. En términos generales, solemos denominar un mapeo de datos por tratamientos de datos, que consiste en identificar todas y cada una de las operaciones de tratamiento de datos. Para llegar a esto, primero se requiere un conocimiento completo de la distribución interna, conociendo el organigrama y también la asignación de roles y las responsabilidades relacionadas con el tratamiento de datos, así como los enlaces y acuerdos externos con otras organizaciones y el marco legal aplicable.

Como ejemplo ilustrativo podemos ver la estructura organizativa del registro de tratamientos del Gobierno de Canarias, que lo componen, la Presidencia y 12 Consejerías:

Figura 2. Estructura organizativa Gobierno de Canarias

1. Presidencia del Gobierno, que además se divide en:
 - Viceconsejería de la Presidencia
 - Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos.
 - Viceconsejería de Acción Exterior
 - Dirección General de Emigración
 - Viceconsejería de Comunicación y Relaciones con los Medios
 - Dirección General de Comunicación
 - Secretaría General
 - Consejo Económico y Social
 - Dirección General del Gabinete de la Vicepresidencia próxima a extinguirse.
 - Dirección General de Investigación y Coordinación del Desarrollo Sostenible próxima a extinguirse.
 - Dirección General del Gabinete del presidente, próxima a extinguirse.
2. Consejería de Sanidad
3. Consejería de Economía, Industria, Comercio y Autónomos.
4. Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea.

5. Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.
6. Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes
7. Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas
8. Consejería de Turismo y Empleo
9. Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura
10. Consejería de Transición Ecológica y Energía
11. Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias
12. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria
13. Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad

Información recogida de la web del Gobierno de Canarias

Asimismo, cada Consejería también la conforma una propia estructura interna con una Secretaría General, Viceconsejería, varias direcciones generales y otros órganos o unidades. Para poder continuar ilustrando el ejemplo a modo directo, podemos observar que, dentro de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, tenemos, la Secretaría General Técnica, las direcciones generales de Planificación y Presupuesto, Patrimonio y Contratación, Asuntos Europeos, el Instituto Canario de Estadística, la Agencia Tributaria Canaria, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos y la Intervención General. Como ya se puede intuir el organigrama del Gobierno de Canarias es amplio y quizás requerirá un equipo de trabajo encabezado por un delegado de protección de datos, que se encargue de ejecutar el resto de funciones que vamos a desarrollar o en función al organigrama, pueden designarse diversos DPD por cada Consejería u órganos independientes.

Otra cuestión previa es identificar normativa aplicable para cada tratamiento, pues está claro que partimos como base del RGPD y LOPDGDD en materia de protección de datos. Las administraciones públicas además deben de cumplir con otra legislación autonómica o nacional, como por ejemplo el Esquema de Seguridad Nacional (en adelante, ENS) en lo relativo a medidas de seguridad aplicables, lo veremos al estudiar uno de los tratamientos, el voto accesible de la figura nº 3 y 4.

2.2.2. Funciones de tipo organizativo

Dentro de estas funciones el Manual del DPD, nos sitúa, en al menos otras cuatro que son; la creación de un registro de operaciones de tratamiento de datos personales, su revisión continua, realizar un análisis de riesgos, y gestionar aquellos cuyo resultado se hubiera obtenido un alto riesgo, para entonces realizar una Evaluación de Impacto de Protección de datos o EIPD.

Respecto a la creación del registro de actividades del tratamiento, se debe de realizar el mapeo de datos partiendo del organigrama, para poder identificar los

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

tratamientos y si son conformes a los principios de la protección de datos, como ejemplo podemos observar el tratamiento *de Voto accesible*, que lo identificamos dentro de la Dirección General de Transparencia y participación ciudadana de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad. Cada órgano administrativo deberá identificar los tratamientos de datos para darle forma al RAT, podemos ya observar que es un documento bastante amplio. Encontramos la lista de los tratamientos que se encuentran cada uno definidos conforme las exigencias del art. 30 RGPD y del art. 31.1 LOPDGDD. Además, tal y como indica el art.31.2 los sujetos del art. 77.1, que tendrán la obligación de hacer público el Registro de Actividades del tratamiento (en adelante RAT), que debe ser además accesible en el entorno virtual, constando además la base legal, que desde ahora indicamos que deberá cumplirse con el deber de información tal y como lo indica los arts. 13 y 14 del RGPD.

Los sujetos a los que aplica como en nuestro caso estaría contemplado en el apartado c del art. 77.1, c) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades que integran la Administración Local.

Figura 3. Tratamiento de datos, voto accesible y finalidades.

Órgano Administrativo	Tratamientos de datos
Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.	<p>Voto Accesible:</p> <p>Finalidades:</p> <ul style="list-style-type: none">• Gestión del procedimiento para el voto accesible (<i>Kit Voto Accesible</i>).• Gestión de pagos por participación en los procesos electorales al Parlamento de Canarias.• Formulario de contacto del Portal de Datos Abiertos de Canarias.• Publicidad Activa.• Participación ciudadana.• Gestión de la base de datos de representantes de la administración en los procesos electorales al Parlamento de Canarias.• Ejercicio de derechos en materia de protección de datos.• Acceso a la información pública.• Publicación de conjuntos de datos en el Portal de Datos Abiertos de Canarias.• Registro de Parejas de Hecho de la Comunidad Autónoma de Canarias.• Registro de Asociaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Órgano Administrativo	Tratamientos de datos
	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias. • Protectorado de Fundaciones de Canarias. • Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Elaboración propia, basada en el Registro de Actividades del Tratamiento de Datos (RAT) del Gobierno de Canarias.

Si elegimos el tratamiento de **Voto accesible**, de la Figura nº 3, por ejemplo, el delegado de protección de datos deberá de partir del marco normativo aplicable, para poder continuar con su elaboración tomando en cuenta que pueden existir excepciones o más obligaciones, según el tratamiento. Al respecto, tenemos por ejemplo que acudir al Real Decreto 1612/2007 de 7 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio. Posteriormente también podemos tener en cuenta el Decreto 99/2011, de 27 de abril, por el que se regulan las condiciones de locales, urnas, papeletas y sobres y demás elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Canarias. En la figura nº 4, vemos como ampliamos ese Registro de Actividades del Tratamiento, sobre el tratamiento *Voto accesible* y sólo sobre la finalidad; gestión del procedimiento para el voto accesible. Lo que ya nos debe quedar claro que el Registro de Actividades del Tratamiento es un Documento que no puede tomarse a la ligera pues debemos de desarrollarlo en función a cada tratamiento de datos y finalidades de forma individual. Podemos observar, además, que se tratan datos especialmente protegidos y el DPD, deberá de constantemente revisar que se apliquen las medidas de este tratamiento, debido a que es obligatorio que se realice además una adecuada gestión del riesgo o si procede una Evaluación de Impacto de Protección de Datos, si se encontrase un alto riesgo de estas operaciones del tratamiento de datos.

Figura 4. Desarrollo del RAT, para el tratamiento: Voto accesible.

REGISTRO DE ACTIVIDADES DEL TRATAMIENTO	
RESPONSABLE	Dirección General de Transparencia y Participación Ciudadana. (Aquí se añaden los datos de contacto)
TRATAMIENTO	Voto Accesible ⁵ ,

⁵ Podemos ampliar el procedimiento para el voto accesible para personas ciegas con discapacidad visual en: <https://infoelectoral.interior.gob.es/es/proceso-electoral/visitas-virtuales/el-voto-accesible/index.html>

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

REGISTRO DE ACTIVIDADES DEL TRATAMIENTO	
BASE LEGITIMADORA	<p>El tratamiento resulta necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento (art. 8 LOPDGDD).</p> <p>Real Decreto 1612/2007 de 7 de diciembre, por el que se regula en procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio.</p>
FINALIDADES	Gestión del procedimiento para el voto accesible. (<i>kit voto accesible</i>)
CATEGORÍA DE PERSONAS INTERESADAS. (Viene preestablecido en la normativa de aplicación)	Personas físicas con discapacidad visual que conozcan el sistema de lecto-escritura Braille y tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100 o sean afiliados a la Organización Nacional de Ciegos Españoles, que deseen utilizar el procedimiento de voto accesible regulado en el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre.
CATEGORIAS DE DATOS PERSONALES	<p>Datos de carácter identificativo: DNI/NIF/documento identificativo, nombre y apellidos, dirección y teléfono.</p> <p>Datos especialmente protegidos: (Datos de salud) Grado de discapacidad visual igual o superior al 33% y afiliación a la ONCE.</p>
CESIÓN DE DATOS	Instituto Nacional de Estadística (Oficina del Censo Electoral), entidades Locales, autoridades judiciales y otras administraciones públicas cuando la cesión esté prevista por ley.
TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES DE DATOS	No se contemplan
TIEMPO DE CONSERVACIÓN DE LOS DATOS	Durante el tiempo necesario para cumplir con la finalidad para determinar posibles responsabilidades. Antes de su eliminación se realizará un estudio de valoración documental para analizar el posible valor informativo, de investigación o histórico. A tal fin, le será de aplicación lo dispuesto en la normativa de gestión documental y archivos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y, en su caso, en la normativa sectorial.
MEDIDAS DE SEGURIDAD	<p>Aplicables las medidas de seguridad previstas en el Capítulo IV del Título VIII del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, respecto del tratamiento no automatizado de los datos, en tanto no se oponga o resulte incompatible con el Reglamento (UE) 2016/679</p> <p>Son aplicables las medidas de seguridad del Anexo II (Medidas de seguridad) del Real Decreto 311/2022, de 4 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.</p>

Elaboración propia. Basada en información contenida en el RAT del Gobierno de Canarias.

Visto lo anterior, podemos darnos cuenta que con sólo empezar a identificar los tratamientos de datos, ya se inicia la función de revisión constante y en conformidad con el RGPD, pues debemos de identificar la base legitimadora, para todas y cada una de las finalidades. En función de las mismas, nos encontramos que puede ser aplicable alguna normativa local tal y como venimos mencionando. En adelante, valoraremos las categorías de datos, tipos de datos, si hay cesión de datos o no, transferencias internaciones de datos, el tiempo de conservación e identificar las medidas de seguridad. Según vemos en la Figura nº3 y en cumplimiento de los Arts. 5, 6, 13, 14, 30 RGPD, así como el Art. 31 de la LOPDGDD en lo relativo a su publicación online. Quizás lo que más preocupe a un DPD en el marco de sus obligaciones es poder desarrollar una buena identificación o mapeo de datos para plasmarlo y estructurarlo en la Política de Protección de Datos, ya que posteriormente debe de embarcarse en otra función de mayor complejidad que es iniciar una correcta gestión de riesgos para luego desarrollar una Evaluación de Impacto en Protección de datos o EIPD. Estamos viendo que en el marco de las funciones de tipo organizativo tiene cabida el asesoramiento, así como brindar la debida información tanto al responsable del tratamiento como a los encargados. En este sentido en lo relativo al RAT, debe de elaborarse también respecto de los encargados del tratamiento.

Dentro del ámbito de las Administraciones Públicas, deben de verificarse los riesgos asociados a los tratamientos de datos, existiendo técnicas de análisis de riesgos que se centran principalmente en la seguridad de la información que se ampliarán y complementarán para incluir riesgos asociados a la protección de datos. Desde esta perspectiva, la Agencia Española de Protección de Datos, está colaborando estrechamente con el Centro Criptológico Nacional. Ya que la aplicación de las medidas de seguridad vemos que toma los criterios establecidos en el ENS. (FEMP, 2017)

En relación a la función de una evaluación de impacto, EIPD, requiere que esta sea con una metodología paso a paso y forma parte de la gestión de los riesgos. Empezaremos por determinar si los tratamientos de datos dentro del ciclo de vida de los datos, requieren una EIPD, debido a su potencial para generar riesgos significativos (alto riesgo) para los derechos y libertades de las personas afectadas, y disponer de ese enfoque metodológico para llevar a cabo esta evaluación. RGPD enumera ciertas situaciones en las que se considerará que existe este alto riesgo y sugiere que las autoridades de control, pueden publicar listas adicionales de procesos de alto riesgo. (Art. 35.4 RGPD)⁶ Además, el RGPD especifica los elementos mínimos que deben incluirse en estas Evaluaciones de Impacto en Materia de Protección de Datos:

⁶ Según el Manual del DPD (Korff y Georges 2019). 22 de las 28 Autoridades de control fueron quienes comunicaron estas listas al CEPD. La AEPD, está entre ellas, fue una de las autoridades de control que publicaron listas de tipos de tratamientos que requieren una Evaluación de impacto en protección de datos. Disponible en: <https://www.aepd.es/documento/listas-dpia-es-35-4.pdf>

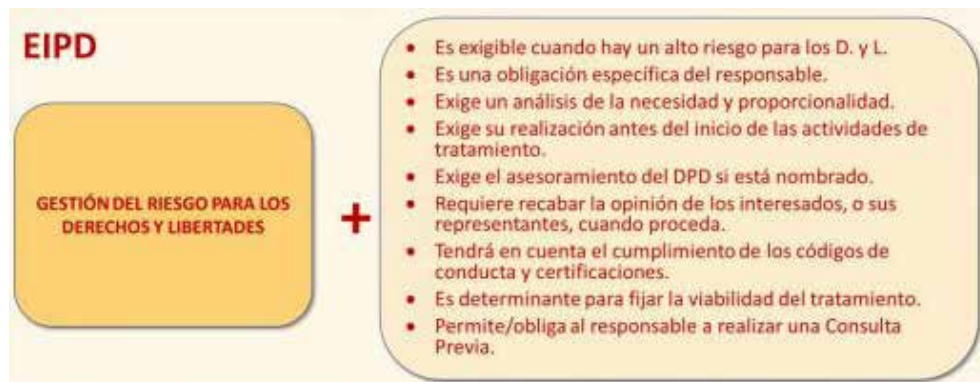
El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

- Descripción del tratamiento de datos: con detalles “sistémicos” sobre los datos personales involucrados, el propósito del tratamiento y los métodos utilizados.
- Evaluación de la necesidad y proporcionalidad: mediante un análisis de si el tratamiento de datos es necesario para alcanzar los objetivos previstos y si es proporcionado en relación con los riesgos para los derechos y libertades de las personas afectadas.
- Evaluación de los riesgos: se realizará una identificación y evaluación de los riesgos para los derechos y libertades de los individuos, incluyendo la posibilidad de discriminación, daño a la reputación, pérdida de control sobre los datos, entre otros.
- Medidas de mitigación: mediante la elaboración de planes de acción a corto, mediano y largo plazo, describiendo las medidas técnicas y organizativas que se implementarán para mitigar los riesgos identificados, incluyendo medidas de seguridad, protección de datos por diseño y por defecto, y políticas de retención de datos.
- Consulta: involucraremos a todas las partes interesadas, los propietarios de los riesgos de cada área, departamento o unidad, además de los responsables del tratamiento, los interesados y las autoridades de protección de datos, en el proceso de evaluación.
- Gestión documental: se llevará un registro detallado de los resultados de la evaluación, mediante informes, incluyendo los riesgos identificados, las medidas de mitigación propuestas y las decisiones tomadas.
- Revisión y seguimiento: se implementarán procesos para revisar y actualizar periódicamente la Evaluación de Impacto en Protección de Datos a medida que cambian las circunstancias del tratamiento de datos o se identifican nuevos riesgos, mediante un cronograma.

No obstante, cuando los tratamientos de datos estén asociados a la consecución de objetivos de interés público o estén relacionados con el ejercicio de poderes públicos, el RGPD contempla la posibilidad de no llevar a cabo una Evaluación de Impacto, incluso si se trata de procesos con alto riesgo. Esto ocurre cuando la normativa sectorial regula el funcionamiento o conjunto de operaciones de tratamiento, y ya se ha realizado una evaluación de impacto sobre la protección de datos como parte de una evaluación general en el contexto de la adopción de dicha normativa de ámbito público, como ocurriría por ejemplo en el plan de adecuación de cualquier Administración Pública al Esquema Nacional de Seguridad.

De igual manera, desde otra perspectiva y en el marco de iniciativas legislativas por parte de las AAPP, nos recalcan que esta EIPD, no sería una evaluación de riesgo legal o de cumplimiento. Debe evaluarse cuál es el impacto real en cada tratamiento de datos respecto de los derechos fundamentales de las personas físicas y como sociedad en conjunto (AEPD, 2023)

Figura 5. EIPD



Fuente: AEPD.

Como vemos, un especialista debe de conocer muy bien todas las cuestiones relativas a la EIPD pues adicionalmente, RGPD y AEPD, (antes de la llegada de RIA) en su lista nos indica que cuando se utilicen nuevas tecnologías, toma de decisiones automatizadas, se considerará siempre que existe alto riesgo, como podrá ser el caso por ejemplo de la Inteligencia Artificial.

Figura 6. Resumen de la evaluación de la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de un tratamiento

EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD	
OBJETIVO DEL TRATAMIENTO: "VOTO ACCESIBLE"	Garantizar que las personas con discapacidad visual puedan ejercer su derecho al voto de manera autónoma y confidencial, conforme a lo estipulado en el Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre. Este procedimiento es fundamental para asegurar la igualdad de condiciones en el ejercicio del sufragio, cumpliendo con una misión de interés público.
NECESIDAD DEL TRATAMIENTO	<p>La recopilación y tratamiento de datos personales, incluyendo datos identificativos y especialmente protegidos, es necesaria para:</p> <p>Identificación de Beneficiarios: Verificar que los solicitantes cumplen con los requisitos (discapacidad visual reconocida igual o superior al 33% o afiliación a la ONCE).</p> <p>Gestión del procedimiento: Organizar y proporcionar los recursos necesarios para facilitar el voto accesible (por ejemplo, materiales en Braille, kit de voto accesible).</p> <p>Cumplimiento legal: Adherirse a las disposiciones del Real Decreto 1612/2007 y otras normativas relevantes en materia de accesibilidad y derechos electorales.</p> <p>Juicio de idoneidad: el tratamiento resulta adecuado para las finalidades.</p>

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

EVALUACIÓN DE LA NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD	
PROPORCIONALIDAD DEL TRATAMIENTO	Para evaluar la proporcionalidad, consideramos que el alcance y la naturaleza del tratamiento son adecuados y no excesivos en relación con los fines perseguidos. Este punto se documenta ampliamente en la práctica.
CATEGORÍA DE DATOS RECOGIDOS	Datos Identificativos (DNI/NIF, nombre, dirección, teléfono): Necesarios para asegurar que los materiales, kit de voto accesible lleguen a la persona correcta y para verificar su identidad. Datos Especialmente Protegidos (grado de discapacidad visual, afiliación a la ONCE): Estrictamente necesarios para confirmar la elegibilidad del beneficiario según los criterios establecidos por Ley.
MINIMIZACIÓN DE DATOS	Solo se recopilan datos estrictamente necesarios para cumplir con la finalidad del tratamiento, evitando la recogida de información superflua o irrelevante.
TIEMPO DE CONSERVACIÓN	Los datos se conservan solo durante el tiempo necesario para cumplir con la finalidad del tratamiento y para determinar posibles responsabilidades, conforme a la normativa de gestión documental y archivos aplicable.
ANÁLISIS DE LOS RIESGOS PARA LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LAS PERSONAS AFECTADAS	El tratamiento de datos personales en el procedimiento de "Voto Accesible" presenta ciertos riesgos para los derechos y libertades de los interesados, por ejemplo, en: Protección de datos: Riesgo de acceso no autorizado a datos sensibles. (en todo el ciclo de vida) Integridad: Riesgo de modificación indebida de datos. (ciclo de vida: uso, registro, comunicación) Confidencialidad: Riesgo de divulgación no autorizada de datos. (ciclo de vida: uso-comunicación)
MEDIDAS DE SEGURIDAD	Se implementan medidas de seguridad adecuadas según ENS. <i>Medidas de Mitigación ante posibles riesgos encontrados, reforzar o mejorar:</i> Controles de acceso: estrictos controles de acceso para asegurar que solo el personal autorizado puede acceder a los datos. Cifrado de datos: tanto en tránsito como en reposo para proteger contra accesos no autorizados. Auditorías: regulares y control de versiones para garantizar la integridad de los datos. Formación del personal: debe ser continua.
CONCLUSIONES	Este previo paso nos permite conocer la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del tratamiento de datos. Es probable que nos reunamos con el responsable de seguridad con anterioridad, para ver si esto ya se ha medido, conforme al ENS.

Elaboración propia.

De la figura n° 6 anterior, se ha realizado una simulación a modo de ejemplo. La práctica en el sector público nos indica que es un tratamiento de interés público, además, si ya se ha realizado una EIPD, como parte de su proceso de adecuación al ENS, y este proceso abarca los tratamientos de datos asociados a objetivos de interés público o al ejercicio de poderes públicos, entonces podría considerarse que se ha cumplido con los requisitos del RGPD en relación con la EIPD. En tal caso, no sería necesaria una nueva EIPD separada o distinta bajo las disposiciones del RGPD para esos tratamientos de datos específicos. Otro dato adicional, es que los DPD, de forma proactiva y con otros tipos de tratamientos, continuamos realizando las EIPD en algunas circunstancias. Esto se hace para documentar la inviabilidad de ciertos tratamientos y dejar constancia de la consideración exhaustiva de los riesgos asociados. Aunque la norma general es que, si no se superara la evaluación de necesidad y proporcionalidad, sabemos que podríamos no continuar con la EIPD y si existieran dudas respecto de un tratamiento, incluso tras una EIPD, siempre cabe que se pueda llevar a consulta ante la autoridad de control.

Finalmente, dentro de las funciones organizativas, el DPD, además debe de organizar cómo va a enfocar la respuesta a las solicitudes por el ejercicio de derechos que normalmente se llevan a cabo elaborando sendos Manuales o Protocolos con orientaciones de cómo se gestionará desde que se presente una solicitud hasta dar cierre al seguimiento de la misma. Por otra parte, debe también organizativamente, elaborar el Protocolo de gestión de Brechas de Datos. Aunque la función de “gestión” se recoloca mejor en las funciones de supervisión continua, también se pone sobre la mesa de cara a la organización para trazar las líneas sobre cómo abordar cada fase, desde elaborar el documento tipo; Registro de Incidentes, para la correcta incorporación del incidente que pudiera dar lugar a una brecha de datos, la respuesta ante el incidente, medidas de mitigación, comunicación al departamento técnico o a comités de seguridad, notificación a la autoridad de control, a los afectados y dar seguimiento.

2.3.3. Función de supervisión continua

Sobre la función de supervisión del DPD según las Directrices del GT29 y el RGPD, nos advierten que dicha supervisión no puede ser puntual, sino que ha de ser constante y comprende:

- Recopilación de información constante para identificar actividades de tratamiento.
- Análisis y verificación del cumplimiento normativo de las actividades de tratamiento.
- Proporcionar informes trimestrales, semestrales, anuales con asesoramiento y recomendaciones al responsable o al encargado del tratamiento de datos.

Sobre el cumplimiento normativo, el DPD no es personalmente responsable en caso de incumplimiento; esta responsabilidad recae en el responsable del tratamiento de los datos que es una autoridad pública. Sin embargo, el DPD debe gestionar los riesgos para los derechos y libertades de las personas físicas mediante la identificación, análisis, evaluación, tratamiento y revisión periódica de los riesgos asociados a las operaciones de tratamiento de datos. Estas funciones deben llevarse a cabo de manera continua y actualizarse según sea necesario, especialmente ante cambios en las operaciones de tratamiento de datos de la organización. Como parte de las funciones supervisoras se incluye la actualización por parte del DPD de la normativa vigente en materia de protección de datos o normativa aplicable a la autoridad pública que pueda influir en las operaciones de tratamientos de datos.

Dentro del marco de estas funciones supervisoras también debemos de incluir la gestión de incidentes o brechas de seguridad de datos, así como de su prevención. Esto implica establecer y mantener medidas preventivas y de seguridad adecuadas para reducir el riesgo de ocurrencia de brechas de seguridad. El DPD debe colaborar con otras áreas de la organización para identificar posibles vulnerabilidades en los sistemas y procesos, implementar controles de seguridad efectivos y proporcionar formación y concienciación sobre seguridad de datos a los empleados públicos y todo personal dentro de la Administración. Además, el DPD también puede llevar a cabo evaluaciones de riesgos periódicas y revisar continuamente las políticas y procedimientos de seguridad de datos para garantizar su eficacia y adecuación a las necesidades de la Administración. De otra forma, una vez ocurrido un incidente que, de lugar a una brecha de seguridad de datos personales, tendría que poner en marcha un Protocolo ad hoc para gestionar la brecha de manera adecuada. Esto implica la detección, evaluación y respuesta ante cualquier incidente que pueda comprometer la seguridad de los datos personales. El DPD debe coordinar la respuesta a estos incidentes, asegurándose de que se tomen las medidas reactivas necesarias para mitigar los riesgos y proteger la integridad y confidencialidad de la información. Además, el DPD también puede ser responsable de notificar las brechas de seguridad a la autoridad de protección de datos correspondiente (AEPD) y, en algunos casos, a los interesados afectados, de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento General de Protección de Datos.

Las autoridades públicas, los equipos de respuesta a emergencias informáticas (CERT), los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT), los proveedores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas y los proveedores de tecnologías y servicios de seguridad pueden tratar los datos personales contenidos en las notificaciones de incidentes de seguridad exclusivamente durante el tiempo y alcance necesarios para su análisis, detección, protección y respuesta, adoptando siempre las medidas de seguridad adecuadas y proporcionadas al nivel de riesgo.

Finalmente, se añade a estas funciones supervisoras la de investigar asuntos relacionados con sus funciones, ya sea por iniciativa propia o a petición de la dirección u otros organismos pertinentes, y de informar sobre los resultados de

estas investigaciones a la parte solicitante. El RGPD establece que el DPD debe tener acceso a todos los recursos necesarios, así como a los datos y las instalaciones relevantes para llevar a cabo estas funciones, incluyendo la realización de investigaciones. Además, se espera que tanto el personal interno del responsable de datos como los proveedores externos colaboren plenamente con el DPD en estas investigaciones, proporcionando información completa y respondiendo adecuadamente a sus solicitudes. Es esencial que los responsables de datos establezcan directrices claras para su personal interno y que incluyan cláusulas específicas en los contratos con proveedores externos para asegurar esta colaboración efectiva con el DPD.

2.2.4. Funciones consultivas o de asesoramiento

El DPD puede informar, asesorar y realizar recomendaciones para mejorar las prácticas de protección de datos de la autoridad pública, tanto en relación con el RGPD como con otras legislaciones pertinentes. Además, debe mantenerse actualizado sobre los desarrollos legislativos y normativos en el ámbito de la protección de datos y la seguridad de datos para poder informar adecuadamente. El RGPD requiere que se proporcionen al DPD todos los recursos necesarios y que se fomente su participación en eventos relevantes, como seminarios y conferencias. El DPD también puede ser consultado sobre cuestiones relacionadas con la protección de datos. Es fundamental que la opinión del DPD se tome en consideración en las decisiones con implicaciones en materia de protección de datos, y en caso de desacuerdo, se documenten las razones para no seguir su consejo. Además, el DPD debe ser consultado de inmediato en caso de violación de datos u otros incidentes, y el responsable del tratamiento o el encargado del tratamiento pueden establecer directrices para determinar cuándo debe ser consultado el DPD.

Dentro de las funciones consultivas, se debe de tomar en cuenta el respaldar la implementación de cada uno de los principios de la protección de datos, reparamos el principio de “protección de datos por diseño y defecto” establecido en el RGPD. Esto implica que el DPD debe ser consultado sobre cualquier asunto relacionado con la protección de datos dentro de la Administración, incluida la elaboración de directrices generales sobre políticas. Este principio requiere que los responsables incorporen medidas técnicas y organizativas apropiadas desde el diseño de sus operaciones de tratamiento de datos, asegurando que se protejan los derechos y libertades de las personas desde un inicio. El DPD debe estar al tanto de los desarrollos legislativos y normativos en este ámbito y brindar orientación sobre cómo implementar este principio en todas las fases del proyecto. Además, el DPD debe asesorar a las administraciones públicas sobre cómo incluir este principio en los contratos públicos y estar involucrado activamente en todas las etapas del diseño, desarrollo y ajuste de proyectos y servicios que puedan vulnerar las normas sobre privacidad y protección de datos.

En este contexto, el DPD debe ofrecer orientación sobre cómo cumplir con las políticas internas de protección de datos, así como garantizar que los contratos y

acuerdos entre diferentes partes involucradas (contratos entre corresponsables del tratamiento, responsable-responsable y responsable-encargados) cumplan con las regulaciones de protección de datos. Además, el DPD debe supervisar el cumplimiento de las Normas Corporativas Vinculantes, que son reglas internas de protección de datos adoptadas por grupos multinacionales, y las cláusulas de transferencia de datos, que establecen los términos para transferir datos personales fuera del Espacio Económico Europeo.

Del mismo modo, El DPD puede recomendar la adhesión a códigos de conducta o certificaciones de protección de datos como medios para demostrar el cumplimiento del RGPD, aunque la decisión final recae en el responsable del tratamiento, en nuestro caso autoridad pública. El DPD también puede colaborar en la obtención de certificados proporcionando información necesaria, pero no puede actuar como perito en sistemas de certificación independientes para evitar conflictos de interés. Aunque los registros detallados de las Evaluaciones de Impacto de Protección de Datos (EIPD) y el seguimiento continuo de las operaciones pueden cumplir funciones similares a las certificaciones, estas últimas tienen la ventaja de ser realizadas por expertos externos e independientes.

Junto a las anteriormente reseñadas funciones, queremos hacer un breve análisis dentro de la estructura de la Estrategia TIC de la AGE, donde podemos atisbar la integración del delegado de protección de datos en coordinación con las unidades TIC de los Ministerios. Dicha coordinación asegura que todas las iniciativas digitales cumplan con la normativa de protección de datos, implementando la privacidad desde el diseño, así como diversas medidas de seguridad. Además, podemos vislumbrar la participación activa del DPD, quien será consultado cuando sea necesario por parte de cada Comisión Ministerial para la Administración Digital (en adelante, CMAD) para garantizar que las políticas digitales consideren la protección de datos desde el inicio y en todas las etapas de los diversos proyectos y planes. Por lo demás, la Secretaría General de Administración Digital, encargada de centralizar las competencias sobre contratación e inversiones TIC, debe trabajar en estrecha colaboración con el DPD. Esta alineación es importante para asegurar que todas las inversiones y contrataciones TIC cumplan con las regulaciones de protección de datos y reflejen buenas prácticas en seguridad y privacidad. Entre las funciones, el DPD también destaca en la supervisión continua del cumplimiento de las normativas de protección de datos dentro del marco de la Estrategia TIC común. Esto incluye la evaluación y mitigación de riesgos relacionados con la privacidad y la protección de datos a lo largo del ciclo de vida de los sistemas de IA y otras nuevas tecnologías digitales.

2.2.5. Funciones de colaboración con la autoridad de control

Por cuanto hasta ahora llevamos dicho, el delegado de protección de datos, como punto de contacto, puede consultar con la AEPD u otras autoridades de control si lo considera oportuno y necesario en el marco de sus obligaciones, así como también

puede ser consultado por la AEPD u otras autoridades de control directamente, en asuntos relevantes. Una realidad es que el DPD debe de cooperar con la autoridad de control cuando sea necesario, esto implica responder a sus solicitudes.

Además, se espera que el DPD participe en la mejora continua de la protección de datos en la institución u organización en la que trabaja, contribuyendo al desarrollo de políticas y procedimientos eficaces. Lo hace, muchas veces atendiendo las diversas pautas que facilita la autoridad de control de ámbito nacional, así como las directrices de otras autoridades autonómicas en el ejercicio de sus competencias. Como ya hemos visto, desde que entró en vigor RGPD con la publicación de diversas Guías para ayudar así al cumplimiento del derecho fundamental a la protección de datos.

2.2.6. Función de gestión de solicitudes y reclamaciones

Los individuos pueden comunicarse con el DPD de una organización para plantear cuestiones sobre el tratamiento de sus datos personales y ejercer sus derechos conforme al RGPD. Esto se facilita mediante la publicación de los datos de contacto del DPD por parte de la organización, como exige el RGPD⁷. La independencia del DPD garantiza que las solicitudes, preguntas o denuncias sean tratadas imparcialmente, sin favorecer ni a la autoridad pública ni al individuo.

Esta función se encuentra relacionada con la función de corte organizativo en cuanto a que es el DPD quién debe de previamente diseñar el protocolo de ejercicio de derechos, para poder cumplir satisfactoriamente la gestión de las solicitudes. El DPD, o los miembros del personal bajo su supervisión, son responsables de gestionar adecuadamente estas solicitudes, brindando respuestas y asesoramiento conforme a la normativa. Si el individuo no queda satisfecho con la respuesta del DPD, tiene el derecho de elevar el asunto a la autoridad de control, (AEPD). Este derecho no se ve afectado por la comunicación previa con el DPD. Por lo tanto, los DPD deben estar dispuestos a considerar solicitudes y reclamaciones tanto de personas físicas como de organizaciones representativas.

Visto así, el DPD actúa como un enlace esencial entre el responsable y la autoridad de control, asegurando que la gestión del ejercicio de derechos, se aborden de manera eficaz y justa para todas las partes involucradas. Podemos exponer como plantea el ejercicio de derechos, la política de privacidad de “Mi carpeta ciudadana”⁸, nos dice que, se pueden ejercer los derechos en todo momento de

⁷ Podemos revisar ampliamente el Capítulo III, RGPD, Derechos de los interesados. Pero también AEPD, nos facilita ampliamente información para cumplir con la obligación de atender a cada derecho ARSOPOL; acceso, rectificación, supresión (“derecho al olvido”), oposición, portabilidad, limitación del tratamiento, y de no ser objeto de decisiones individualizadas. Revisando en cada derecho un formulario correspondiente para atender las gestiones. Disponible en: <https://www.aepd.es/derechos-y-deberes/conoce-tus-derechos/derecho-de-acceso>

⁸ Para ver lo anteriormente mencionado y ampliar la información, pueden visitar la política

forma gratuita, cuando sea responsable del tratamiento; la Secretaría General de Administración Digital. El ejercicio de derechos debe atenderse por ellos mismos, cuando el ejercicio de derechos corresponda a las categorías de datos que trata; datos identificativos, foto, email, información consultada. Mientras que toda información obtenida a partir de consultas a la Carpeta Ciudadana vía otras Administraciones, toma responsabilidad el órgano responsable en cada caso, pudiendo dirigirse bien al responsable del tratamiento o al DPD designado por cada autoridad pública. Adicionalmente, remarca que le asiste a todo usuario el derecho a presentar una reclamación ante la AEPD.

Precisamente, en lo relativo al derecho personalísimo de acceso en protección de datos, cuestión que aplica para los tratamientos en los que intervenga una IA. Cuando existan decisiones automatizadas, incluida la elaboración de perfiles del art. 22 RGPD, y al menos en tales casos se debe brindar información destacada sobre la lógica aplicada, la importancia y las consecuencias previstas de ese tratamiento para el interesado. Art.15.1 h) RGPD.

Igualmente, el derecho de portabilidad. Quizás no tiene cabida en la mayoría de tratamientos del sector público, pero nos dice que, si el tratamiento de los datos se efectuara por medios automatizado, todo sujeto interesado, deberá recibirlos en un formato de uso común, estructurado, de lectura mecánica para transmitirlo a otro responsable del tratamiento, sin que hubiera algún impedimento. En efecto, esto no se cumple, si el cumplimiento se diera para una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos.

2.2.7. Función de concienciación y seguimiento

Durante los últimos años, la formación, capacitación o concienciación en materia de protección de datos se ha tornado en un punto esencial para que absolutamente todos quienes conforman o hacen parte del sector público (al igual que en el sector privado), comprendan que este derecho fundamental es fácil de vulnerar y las consecuencias derivadas de una mala gestión relativa a protección de datos pueden ser muy perjudiciales, puesto que los ciudadanos perderían la confianza en el sector público. El rol del DPD parece dividirse en dos aspectos fundamentales respecto de esta función; de una parte, informar al personal sobre sus derechos y responsabilidades en relación con la protección de datos, y de otra capacitar a los responsables y al personal sobre cómo cumplir con estas obligaciones. Esto se logra mediante la creación de conciencia y conocimiento

de privacidad del servicio de Mi Carpeta Ciudadana, que es un servicio público, que agiliza la interrelación entre los ciudadanos y las diversas AAPP, pues en dicha carpeta podemos incorporar nuestros datos para que puedan consultarse vía consentimiento, desde los datos educativos, vida laboral, salud, hasta poder realizar otras gestiones; notificaciones, procedimientos, entre otros. Disponible en: <https://masinformacioncarpeta.carpetaciudadana.gob.es/infocc/masInformacion.html>

interno sobre temas de protección de datos, lo que fomenta un enfoque preventivo más efectivo que uno puramente reactivo.

El DPD implementa medidas como la emisión de comunicaciones informativas para el personal, mediante infografías, recursos educativos, correos electrónicos, así como la organización de sesiones de formación interna y la creación de campañas de sensibilización sobre protección de datos. Es esencial que la información sobre las operaciones de tratamiento de datos sea fácilmente accesible para los interesados a través del sitio web de la organización y otros materiales informativos. Además de la publicación del RAT, políticas de privacidad, se incluyen y adecúan aspectos como el consentimiento y tratamiento de datos a través de cookies, *chatbots* y otros rastreadores en línea, conforme al RGPD y LOPDGDD.

Por tanto, venimos contemplando una serie de tareas o acciones que deberán de estar contenidas en un calendario cronológico de trabajo o cronograma, que desarrolle un plan anual detallado que abarque todas sus responsabilidades y actividades, desde el análisis del contexto inicial, auditorías, pasando por la sensibilización y formación, hasta la gestión de incidentes de seguridad de datos y su seguimiento. Este plan es útil pues le permite al DPD, organizar su trabajo y controlar que las tareas se están cumpliendo de acuerdo a calendario. También gracias a esta planificación puede priorizar acciones, anticipar eventos futuros y contemplar posibles contingencias imprevistas. Igualmente, el DPD revisará y actualizará periódicamente este plan para garantizar su efectividad en la protección de datos en el sector público.

3. NUEVAS FUNCIONES DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS POR EL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Estamos inmersos en la constante aceleración y transformación digital, observando la evolución y auge de la Inteligencia Artificial en todos los sectores, especialmente en el sector público, puesto que los ciudadanos esperan mejoras significativas en la gestión de servicios públicos gracias a estas innovaciones tecnológicas que cada vez más acaparan portadas en diversos medios, mostrando sus beneficios, bondades para su puesta en marcha desde la prensa escrita, online⁹ hasta las redes sociales.

En esta dirección, observamos como el papel del delegado de protección de datos, adquiere nuevos retos y funciones. Referencia que queda muy difícilmente delimitada en el Nuevo Reglamento de IA, que acaba de entrar en vigor en 2024, pues no crea una nueva figura, pero tampoco atribuye expresamente las competencias en los DPD. Desde la visión práctica, podemos ver que la Inteli-

⁹ Microsoft y el Gobierno de España colaborarán en la aplicación de la IA responsable para la mejora de los servicios al ciudadano, el impulso a la innovación, mejora en ciberseguridad nacional y la ciber-resiliencia de las empresas. Disponible en: <https://www.computing.es/noticias/microsoft-colaborara-con-el-gobierno-para-implantar-la-ia-en-la-administracion/>

gencia Artificial lleva implementada ya hace varios años, sea a través de agentes virtuales, como chatbots. Así como, por ejemplo, el caso de la Junta de Andalucía que implementó una solución de IA, durante la pandemia, para automatizar procesos y poder resolver rápidamente aproximadamente 150.000 solicitudes de subvenciones para trabajadores autónomos. Lo que quiere decir que los DPD ya se encontrarían afrontando funciones por el uso, implementación de inteligencia Artificial. (EY LLP, 2020).

3.1. ¿Qué es la Inteligencia Artificial y cuáles son sus orígenes?

3.1.1. *Definiendo a la Inteligencia Artificial*

Ciertamente, pudiera creerse un poco fácil de conceptualizar la inteligencia artificial, pero no es así, puesto que ha generado numerosos debates en los últimos años. Desmigándola, por un lado, podemos formular lo que comprendemos por inteligencia, como esa capacidad de entender, comprender, capacidad de resolver problemas, según la RAE, que lo define además como habilidad destreza y experiencia. Mientras que artificial, es producido por el ingenio humano, algo no natural, falso. Actualmente, ya se puede encontrar la definición en la RAE también, como una “disciplina científica que crea programas informáticos para ejecutar operaciones comparables a la que realiza la mente humana, como el razonamiento lógico o aprendizaje”.

Desde la visión europea, en el marco de la Estrategia Europea de IA, la Comisión Europea, crea su grupo de trabajo denominado, Artificial Intelligence High-Level Expert Group, que brinda una definición amplia; “Los sistemas de inteligencia artificial (IA) son sistemas de software (y potencialmente también de hardware) diseñados por humanos para actuar en el ámbito físico o digital, con el objetivo de alcanzar una meta compleja. Estos sistemas perciben su entorno mediante la adquisición de datos, interpretan los datos estructurados o no estructurados recopilados, razonan sobre el conocimiento o procesan la información derivada de estos datos, y deciden las mejores acciones a tomar para lograr el objetivo determinado. Los sistemas de IA pueden emplear reglas simbólicas o aprender un modelo numérico, y también pueden adaptar su comportamiento analizando cómo el entorno se ve afectado por sus acciones anteriores”.

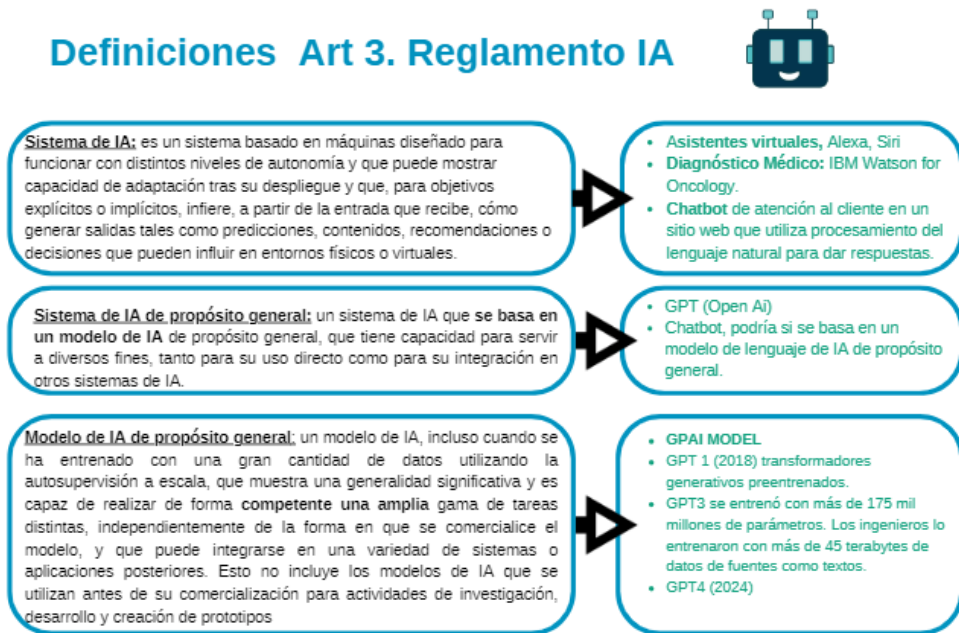
De otro lado, el artículo 3 del nuevo Reglamento de IA (en adelante, RIA), define lo que es un **sistema de Inteligencia Artificial**, nos dice que es un sistema basado en máquinas y diseñado para trabajar con distintos niveles de autonomía, pudiendo demostrar gran adaptación después de su despliegue. Adicionalmente para los objetivos que se le requiere, genera predicciones, recomendaciones, decisiones que pueden influir en la vida offline como online. Art.3.1 RIA

Por su parte, leemos a continuación la definición también de “modelo de IA de uso general” se refiere a un sistema de inteligencia artificial que ha sido entrenado con una cantidad significativa de datos utilizando técnicas de autoaprendizaje a gran escala. Este modelo exhibe un nivel considerable de versatilidad y es capaz de desempeñar eficazmente una amplia gama de tareas diversas, sin importar cómo se ponga en circulación en el mercado. Además, tiene la capacidad de integrarse en una variedad de sistemas o aplicaciones adicionales. Es importante destacar que esta definición excluye los modelos de IA utilizados exclusivamente para actividades de investigación, desarrollo o creación de prototipos antes de su lanzamiento al mercado. Art.3.63. RIA

Consecutivamente, el sistema de inteligencia artificial, **basado en un modelo de IA de uso general** es aquel que se fundamenta en un modelo de IA que ha sido entrenado para abordar una amplia variedad de tareas y problemas. Este tipo de modelo de IA de uso general es altamente versátil y puede aplicarse en diversos contextos y para diferentes propósitos. Art.3.65. RIA. Cuando hablamos de un sistema de IA basado en este tipo de modelo, estamos refiriéndonos a un sistema que utiliza dicho modelo como su componente central. Este sistema puede ser diseñado para realizar una tarea específica, como reconocimiento de voz, clasificación de imágenes o análisis de datos, entre otros. Sin embargo, debido a la versatilidad del modelo de IA de uso general en el que se basa, el sistema puede adaptarse y utilizarse para una variedad de propósitos y aplicaciones. En cierta medida, este sistema de IA no solo puede ser utilizado de manera independiente para llevar a cabo tareas específicas, sino que también puede integrarse en otros sistemas de IA más complejos o en aplicaciones más amplias. Por ejemplo, podría incorporarse en un sistema de procesamiento de lenguaje natural para mejorar la capacidad de comprensión y respuesta del sistema.

En dicha línea el grupo de expertos para intentar de dar forma a todo lo que engloba IA y así situarnos, indican que, “la IA es una disciplina científica, dentro de la informática, que abarca varios enfoques y técnicas, a) como el aprendizaje automático o machine learning, que incluye el aprendizaje profundo o Deep learning y el aprendizaje por refuerzo, b) el razonamiento automático o machine reasoning, que abarca planificación, programación, representación y razonamiento del conocimiento, búsqueda y optimización y c) la robótica, que incluye control, percepción, sensores y actuadores, así como la integración de todas las demás técnicas en sistemas ciberfísicos.” Comisión Europea, 2019.

Figura 7. Definiciones del Reglamento de Inteligencia Artificial



Elaboración propia basada en el RIA para el Seminario de IA del Máster Universitario en Derecho Digital de UNIR.

3.1.2. Orígenes de la Inteligencia Artificial

En lo que respecta a la historia podemos atisbar que la IA no es algo reciente, tiene sus raíces en la década de 1940–1950, y mencionaremos algunos especiales hitos que han marcado el recorrido hasta hoy. Warren McCulloch y Walter Pitts publicaron un trabajo en 1943 que describía un modelo matemático de redes neuronales artificiales, estableciendo una base conceptual para el desarrollo de la IA (McCulloch y Pitts, 1943). En 1950, Alan Turing publicó “Computing Machinery and Intelligence”, donde introdujo el Test de Turing, un criterio para determinar si una máquina puede exhibir un comportamiento inteligente indistinguible del de un humano (Turing, 1950).

En 1956, la conferencia de Dartmouth, organizada por John McCarthy, Marvin Minsky, Nathaniel Rochester y Claude Shannon, se reconoce como el evento fundacional de la IA como campo de estudio. En esta conferencia, John McCarthy acuñó el término “Inteligencia Artificial” (Russell y Norvig, 2021). En 1957, Frank Rosenblatt desarrolló el perceptrón, una red neuronal capaz de aprender a través del entrenamiento, marcando un avance significativo en el aprendizaje

automático (Rosenblatt, 1957). En 1965, Joseph Weizenbaum creó ELIZA, uno de los primeros programas de procesamiento de lenguaje natural capaz de simular una conversación con un psicoterapeuta (Weizenbaum, 1966). Durante esta década, el campo de la IA se consolidó formalmente, pues también nace el primer autómatas con movimiento denominado Shakey, su creador Charles Rosen evitó que se le denominara robot, pero hoy resulta todo un pionero por combinar planificación, modelado y aprendizaje, pues fue el primer robot inteligente y la industria de los coches o videojuegos aún conservan sus bases.¹⁰

Mientras que, la década de 1970 estuvo marcada por un periodo conocido como el “invierno de la IA”, caracterizado por una disminución del interés y la financiación debido a las altas expectativas no cumplidas y a las limitaciones técnicas de la época (Russell y Norvig, 2021). No obstante, durante este tiempo se desarrollaron sistemas expertos como MYCIN, diseñado para diagnosticar infecciones bacterianas y recomendar tratamientos adecuados (Shortliffe, 1976). Parece importante mencionar también que aparece el Revenue Management en 1972, cuando Kenneth Littlewood presentó un modelo matemático con el que calcular la previsión de las reservas de los billetes de avión, sistema que fue ampliamente utilizado primero en la industria de la aviación y que luego se compartió en la industria Hotelera. (Hosteltur, 2016). Hoy en día este sistema de gestión de ingresos continúa vigente en muchos sectores y mejorado, realiza análisis predictivos y algoritmos para optimizar los precios y la disponibilidad de productos o servicios con el fin de maximizar los ingresos. Los sistemas de Revenue Management utilizan algoritmos sofisticados para analizar grandes cantidades de datos y generar recomendaciones sobre precios óptimos, disponibilidad de inventario y estrategias de distribución.

10 años más tarde, la IA experimentó un resurgimiento del interés, en la década de 1980, especialmente en el desarrollo de sistemas expertos que capturaban el conocimiento humano en reglas lógicas (Russell y Norvig, 2021). En 1986, Geoffrey Hinton, David Rumelhart y Ronald Williams redescubrieron y popularizaron el algoritmo de retropropagación, fundamental para el entrenamiento de redes neuronales profundas (Hinton, Rumelhart y Williams, 1986). La década de 1990 presenció avances significativos, incluyendo la victoria de Deep Blue de IBM sobre el campeón mundial de ajedrez Garry Kasparov en 1997, demostrando la capacidad de las máquinas para superar a los humanos en tareas complejas y específicas (Campbell et al., 2002).

Posteriormente la IA comenzó a integrarse en aplicaciones comerciales como motores de búsqueda en los años 2000, asistentes personales digitales y sistemas de recomendación (Russell y Norvig, 2021). En 2006, Geoffrey Hinton introdujo el

¹⁰ Se puede conocer el prototipo de Shakey, conocido hoy como el primer robot inteligente a nivel mundial, así como su historia, en el artículo escrito por Sánchez, C. 2017 para el Diario. es en https://www.eldiario.es/hojaderouter/tecnologia/shakey-robot-inteligencia-artificial-coche-autonomo_1_3466717.html

concepto de “aprendizaje profundo” (deep learning), utilizando redes neuronales con múltiples capas para modelar representaciones jerárquicas de datos (Hinton et al., 2006). La década de 2010 marcó un avance notable en el campo de la IA. En 2011, Watson de IBM ganó el concurso Jeopardy, demostrando capacidades avanzadas en procesamiento de lenguaje natural y búsqueda de información (Ferrucci et al., 2010). En 2012, AlexNet, una red neuronal convolucional, ganó la competición ImageNet, superando significativamente a otros métodos en el reconocimiento de imágenes (Krizhevsky et al., 2012). En 2014, Google adquirió DeepMind y su sistema AlphaGo venció a campeones humanos de Go en 2016, un juego considerablemente más complejo que el ajedrez (Silver et al., 2016).

La IA en la década de 2020 trae avances en IA generativa, como GPT-3 de Open AI (hoy ya con GPT 4) demostraron capacidades impresionantes en generación de texto y procesamiento de lenguaje natural (Brown et al., 2020). Además, se observó una mayor integración de la IA en áreas como la salud, la automoción con vehículos autónomos, la robótica y la industria. La IA continúa evolucionando con investigaciones en áreas como la ética y la gobernanza de la IA y la mejora continua de algoritmos de aprendizaje automático y redes neuronales. El desarrollo de una Inteligencia Artificial General, una inteligencia que puede realizar cualquier tarea cognitiva que un ser humano puede, sigue siendo un objetivo a largo plazo con importantes desafíos técnicos y filosóficos (Russell y Norvig, 2021).

3.2. Inteligencia artificial en el sector público

Para remarcar la importancia del Sector Público en la vida de un ciudadano partimos que los poderes públicos legitiman a la Administración quién debe de velar por el bienestar de los ciudadanos al igual que debe de hacer todo lo posible por cuidar de sus derechos fundamentales. Sin embargo, cuando llega una nueva tecnología que puede tomar decisiones arbitrarias mediante sus algoritmos, resulta interesante que tome diversas actuaciones. De ahí que actualmente se hable de 3 roles que ejercería, el primero de ellos se encuadra desempeñando la creación de bases normativas, de otra parte, el segundo rol se erige como un impulso que se acelera gracias a las propuestas de creación de diversos proyectos en materia de IA y que veremos más adelante como se están organizando grandes presupuestos. El tercer rol, que hasta ahora ha sido el menos importante de los anteriores y en breve tomará más importancia, se bifurcaría en el papel del sector público como desarrollador y usuario¹¹ de Sistemas de IA. Gamero Casado (2023) pag, 76.

¹¹ Es importante remarcar que RIA así como otros autores, nos hablan de “usuario” o “usuarios”, pero no podemos entender al usuario como el titular de los datos personales (interesado, afectado), sino como “las entidades que usan los sistemas de IA” (Cotino Hueso, 2022). Es fácil de confundirse a través de la lectura y por ello se necesita hacer un estudio profundo y muy pormenoriza-

3.2.1. Casos de uso de IA actuales en el sector público

En los últimos años, observamos cómo el sector público está adoptando cada vez más la inteligencia artificial, para mejorar la eficiencia a través de la mejora de procesos y acelerar la efectividad de los servicios públicos a través de la fácil interacción y adopción de soluciones a los problemas que enfrenta la población en su día a día, gracias a la innovación que también se plantea como un pilar básico para dar vida a la IA en las AAPP. Lo cierto es que las demandas y necesidades de los ciudadanos exigen una mayor capacidad de respuesta y personalización de los servicios públicos, junto con crecientes expectativas sobre el papel de la Administración en la era digital.

Si echamos un vistazo a los informes o los datos abiertos de Public Sector Tech Watch (en adelante, PSTW), que es un observatorio del uso de tecnologías emergentes, podemos ver los casos de uso a nivel europeo y si nos acercamos a España, podemos observar los 82 proyectos, de los cuales 61 son sólo de IA (y cada día van en aumento, se puede comprobar tras esta publicación que la cifra habrá incrementado). Visto esto, reconocemos que es esencial avanzar hacia un sector público tecnológicamente avanzado, donde la IA y el análisis de grandes volúmenes de datos sean elementos clave para enfrentar las necesidades de la sociedad en general. España se encuentra en una posición favorable en este ámbito, ocupando el sexto lugar entre los países de la UE en la implementación de algoritmos en el sector público. (Ministerio de Transformación Digital, 2024. Pág. 42)

Hablando en términos generales, revisamos de nuevo el visor donde vemos implementados totalmente 30 proyectos, en modo prueba o como proyectos piloto hay un total de 24, en cambio 3 de ellos ya no están en uso, como *COVID19 Aragón Bot*, *Well co* y *servicio 060* respuestas y preguntas sobre tramitaciones. Entre los proyectos de IA actuales tanto implementadas como en piloto, podemos observar de forma general que incluyen:

- a) Automatización de procesos administrativos: La IA se utiliza para automatizar tareas administrativas rutinarias, reduciendo la carga de trabajo manual y con ello pretende aumentar la eficiencia operativa. Como ejemplos tendríamos; *EMI para el Servicio Público de Empleo de Galicia* para sincronizar la oferta y demanda de empleo, IA para la decisión y ayuda en procesos en los servicios sociales de Barcelona. Ahora bien, el Ayuntamiento de Barcelona, ha aprobado un protocolo que garantice el uso ético de los servicios digitales cuando usen IA.¹²
- b) Análisis de datos y toma de decisiones: Los sistemas de IA analizan grandes volúmenes de datos para identificar patrones y tendencias, apoyando

¹² do del nuevo Reglamento (RIA) para no caer en interpretaciones que nos lleven a crear confusión. Protocolo que se torna en un punto de partida o como en el mismo se aprecia como; “documento pionero que aborda la gobernanza de los sistemas algorítmicos de ámbito local” Disponible en: https://bci.inap.es/alfresco_file/1e08c381-8af2-451a-9102-70f4c061994e

la toma de decisiones basadas en datos en áreas como la planificación urbana, la salud pública y la seguridad. Aquí podemos encontrar del PSTW, *DATAESTUR*, que realiza análisis de datos de turismo y facilita mucha información en abierto. También podemos mencionar el monitoreo de la capacidad de la playa de Calella para controlar el aforo mediante drones e IA que avisa a los agentes municipales para que puedan limitar el aforo, creando así mayor seguridad a los ciudadanos.

- c) Mejora de servicios al ciudadano: Los chatbots y asistentes virtuales basados en IA proporcionan atención al cliente y soporte a los ciudadanos, mejorando la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos. *Aranxtat*, es otro ejemplo, una Guía turística virtual de Guipuzkoa, desarrollada bajo un sistema chatbot disponible para WhatsApp que incluye las consultas más habituales recibidas en las oficinas de turismo. De otra parte, tenemos a *Línea Madrid chat online*, asistente virtual que brinda información sobre gestiones varias como agendar una cita previa, solicitar certificado de empadronamiento, entre otros.

Uno de los casos que ha tomado mayor importancia es el de la Agencia Tributaria que ha colaborado con *IBM Watson* para implementar un asistente virtual basado en inteligencia artificial destinado a resolver consultas relacionadas con el suministro inmediato de información del IVA (IBM.2018). Esta iniciativa ha tenido un impacto significativo, con una reducción del 80% en el número de correos electrónicos recibidos y un aumento diez veces mayor en las consultas al asistente virtual durante la primera semana. Además, se ha observado un fomento del cumplimiento tributario, ya que la IA permite detectar situaciones irregulares y disuadir a los contribuyentes de continuar con prácticas no conformes. Por ejemplo, la Agencia Tributaria ha enviado comunicaciones a pequeñas empresas informándoles que, según la información obtenida a través de IA, sus ingresos declarados están por debajo de la media del sector.

Para la mejora de los servicios en el ámbito de la salud, vemos varios proyectos en Madrid, como *Faith*, monitoreo de la salud mental con IA, del Hospital Gregorio Marañón y en el Hospital Clínico San Carlos Madrid, IA creada para salvar la vida de los pacientes psiquiátricos. De otra parte, en Hospital Miguel Servet de Zaragoza, vemos *Track Ai*, para ayudar a detectar signos tempranos de discapacidad visual.

- d) Seguridad y vigilancia: se emplea la IA, en sistemas de vigilancia y seguridad para detectar comportamientos sospechosos y prevenir delitos, utilizando técnicas de reconocimiento facial y análisis predictivo. A día de hoy vemos que continúa activo *VERIPOL*, el sistema que sirve para ayudar a identificar o detectar denuncias falsas. Cabe mencionar *Viogen*, que realiza pronóstico de casos de violencia de género. Reconocimiento facial y de documentos oficiales para proporcionar identidades digitales, en la que viene trabajando

AOC, Administració Oberta de Catalunya, ya en 2016 crearon *IdCAT Mòvil*, ahora ha incorporado VERIDAS y varias mejoras en la aplicación.

Figura 8. Datos en abierto, del visor de casos y estadísticas de uso de IA en el sector público



Fuente: Public Sector Tech Watch. Revisado en abril de 2024. Disponible en: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/cases-viewer-statistics>

3.2.2. Estrategia Nacional de inteligencia Artificial 2024

Recientemente, fruto también de la implementación de la Estrategia Europea de IA, se ha aprobado la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024¹³. Esta estrategia considera a la IA una palanca de crecimiento económico, técnico y social, debido a su alto impacto y auge. La Estrategia nace en 2020 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR) cuando indicaba que creía necesario impulsar una digitalización humanista que se alinea con la Carta de Derechos Digitales. con un presupuesto de 1.500 millones de

¹³ El Plan de Recuperación abordaba el desarrollo de siete planes estratégicos que desarrollan la agenda España Digital 2025: el Plan de Digitalización de las Administraciones públicas, el Plan de Conectividad, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, la Estrategia de Impulso 5G el Plan Nacional de Competencias Digitales, el Plan de Digitalización de las pymes y el Plan España Hub Audiovisual de Europa. Estos objetivos, en consonancia con la Estrategia Digital para Europa.

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

euros adicionales a los 600 millones previos, busca expandir el uso de la IA en la economía y la administración pública durante 2024 y 2025.

Una de las principales conclusiones mencionadas es respecto del despliegue de la IA, que requiere de una permanente colaboración público-privada a la vez que de un amplio y común consenso social en torno al diseño de los procesos de decisión. La Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 viene trabajando en tres ejes de actuación y varias palancas, que resumimos:

- a) Primer eje para reforzar las capacidades para el desarrollo de la IA:
 - Supercomputación: se prevé la inversión de 90 millones de euros en nuevos clústeres y en mejorar la Red Española de Supercomputación (RES) creado en 2007, dedicando un 20% de la capacidad del Mare Nostrum 5 para la industria.
 - Modelos de lenguaje: Desarrollo de modelos de lenguaje en castellano y lenguas cooficiales, llamados ALIA.
 - Almacenamiento sostenible: Creación de Centros de procesamiento de datos sostenibles con un nuevo marco regulatorio.
 - Impulso al talento: Inversión en becas y formación, 120 millones de euros, y 30 millones de euros en proyectos específicos para IA. En el Sector público se es consciente que se necesitará contar con nuevas generaciones de funcionarios altamente cualificados y con gran capacidad de adaptación, por lo que se propone la creación de un nuevo modelo en el ámbito de la función pública.
- b) Segundo eje para facilitar la aplicación de la IA en el sector público y privado:
 - GobTech Lab: Innovación en la Administración General del Estado mediante proyectos piloto que se pondrán a prueba en un laboratorio de innovación. Para esto se crea un proceso desde las propuestas del caso de uso en una AAPP, dando prioridad a proyectos más importantes, desarrollándolo a continuación para su posterior evaluación de conformidad por parte de AESIA.
 - Kit Consulting y Kit Digital: Programas para apoyar la adopción de IA en pequeñas y medianas empresas, con una inversión total de 650 millones de euros.
 - Fondo Next Tech: 400 millones de euros para financiar empresas que desarrollen soluciones de IA. Se propone un Plan de despliegue mediante la creación de una plataforma donde se puedan desarrollar pruebas de concepto y también la creación de Espacio de datos de la Lengua, para desarrollo de aplicaciones y diversos modelos de lenguaje. Se incluye aquí la ayuda a *startups* para facilitar su crecimiento.
 - Nueva Ley de Ciberseguridad: se pretende crear un marco integral y claro para mejorar la ciberseguridad y proteger sistemas de infor-

mación. Actualmente resulta imprescindible fortalecer la ciberseguridad, esto además se hace eco y resulta un desafío cuando además se ve el gran impacto de la IA en la ciberseguridad.

- c) Tercer eje para fomentar una IA ética transparente y humanística:
- La Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AE-SIA): tomará protagonismo, actuará como centro de pensamiento y análisis, supervisor del despliegue responsable de la IA, y referente internacional en gobernanza de IA.

La Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial coordinará la estrategia, con la participación de todos los Ministerios a través de la Comisión Interministerial. Esta comisión se encargará del seguimiento de las medidas y del informe de las distintas fases de la Estrategia.

3.3. Implicaciones de la IA en la protección de datos

La Unión Europea, con “AI Act”, “Reglamento IA” o “Ley de IA”, busca establecer un nivel de protección coherente y compacto en toda su jurisdicción. El objetivo es asegurar el desarrollo de una Inteligencia Artificial confiable y, al mismo tiempo, imponer obligaciones uniformes para todos los operadores que utilicen, importen o desarrollen sistemas de IA.

Pero ¿cuál es el impacto de esta nueva tecnología en el ámbito de la protección de datos? Es relativamente fácil deducir que la IA requiere de grandes volúmenes de datos para entrenar y optimizar sus modelos. Este proceso de recolección de datos, plantea grandes desafíos en protección de datos tal y como lo vemos cuando se emplean técnicas de *Big data*. Para no vulnerar este derecho fundamental, tenemos que partir por aplicar los principios de la protección de datos que nos van a guiar hacia un cumplimiento, además en términos éticos, esto quiere decir que al recopilar gran cantidad de datos debemos de procesar aquellos que resulten estrictamente necesarios (principio de minimización). Los datos que harán parte del entrenamiento de la IA, deben de ser recogidos con fines específicos, explícitos y legítimos (principio de limitación), a su vez, deben ser lícitos, leales y transparentes, esto implica, informar claramente a los individuos sobre cómo se utilizarán sus datos y obtener su consentimiento cuando sea necesario (principio de licitud, lealtad y transparencia). En función a la legalidad, es importante considerar que algunas bases jurídicas, como el interés legítimo, no pueden ser utilizadas por las Administraciones Públicas como hemos ido viendo en algunos apartados (salvo que no actúen en ejercicio de funciones estrictamente públicas). Por tanto, esto no impide que las AA.PP. usen un sistema de IA desarrollado por un tercero que haya utilizado esa base jurídica. Lo que no pueden hacer las AA.PP. es usar esa misma base jurídica para justificar tratamientos posteriores de datos, tendrá el DPD junto con el responsable del tratamiento velar que los nuevos tratamientos tengan una base de legitimación

adecuada. Como sabemos, la elección de las bases jurídicas está directamente relacionada con la finalidad del tratamiento y con las competencias atribuidas a las AA.PP. Todo lo anterior sería aplicable si realmente hubiera un tratamiento de datos. No obstante, y recordando el anterior número de esta revista, donde hablábamos de Espacios de Datos, es común que las Administraciones públicas, utilicen estos espacios para volcar la información de diversas fuentes, dicho así, utilizan datos que son denominados estructurados, recopilados o extraídos de fuentes, como datos censales, estadísticos y que ya no son considerados datos personales porque nunca lo han sido o han sido anonimizados.

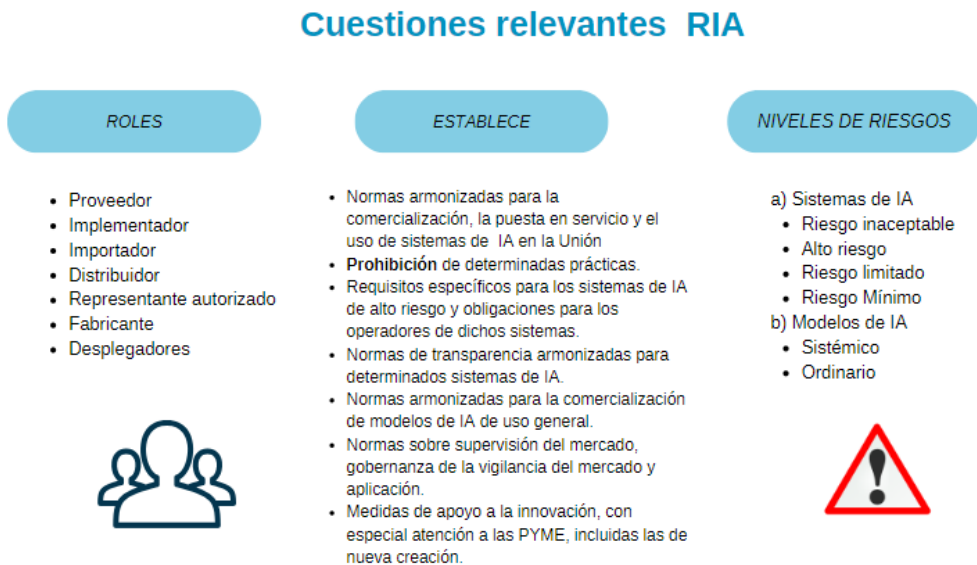
En lo relativo a transparencia, podemos obtener grandes referencias y facetas de Cotino Hueso 2022, pág. 25-70, quién hace un estudio amplio sobre la transparencia y explicabilidad, encuadrando la transparencia como externa e interna, esta última se toma en cuenta desde el punto de vista normativo y la primera desde las garantías de los derechos constitucionales principios y valores. Después de este paréntesis, vemos como el RIA se enfoca en asegurar que los usuarios intervinientes comprendan, sean conscientes y utilicen adecuadamente los sistemas de IA y durante todo el ciclo de vida de esta nueva tecnología, por ejemplo, asegurando proveedores, implementadores que informen sobre; instrucciones de uso, documentación sobre sus capacidades y limitaciones, garantizando así la trazabilidad y explicabilidad de los mismos, igualmente, se informará a las personas afectadas de sus derechos (RIA, considerando 27). Mientras que la transparencia del RGPD se centra en proteger los derechos de las personas físicas mediante la información clara y accesible sobre el tratamiento de sus datos personales. El considerando 67 RIA, indica que, para cumplir con el RGPD y otras normativas de la UE, es esencial que la gestión de datos personales sea transparente sobre el propósito original de su recolección. Incluso debe de informarse a los interesados, si es posible que su información pueda ser reidentificable o no, si se cruzan diversos conjuntos de datos, en las etapas de entrenamiento del sistema de IA. Refuerza la necesidad de que, para cumplir con el RGPD y otras normativas de la UE, sea esencial que la gestión de datos personales sea transparente sobre el propósito original de su recolección. Los conjuntos de datos deben ser estadísticamente adecuados y prestar especial atención a evitar sesgos que puedan perjudicar la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas, o resultar discriminatorios. Esto es fundamental, especialmente cuando los resultados de la IA influyen en futuras entradas de datos, creando retroalimentación.

Continuando, en términos de principios, los datos personales dentro del sistema de IA, deben conservarse de forma que permita la identificación de los interesados, durante el tiempo necesario para los fines del tratamiento. (principio de limitación del plazo de conservación), Adicionalmente, se requiere que todos los datos sean exactos y actualizados, tomándose las medidas oportunas para garantizar que cualquier dato inexacto se suprima o rectifique. (principio de exactitud). Los datos personales además deben ser tratados para que se custodie

y garantice una seguridad adecuada, de forma que no se modifiquen, roben, deterioren, destruyan o pierdan (principio de integridad y confidencialidad) añadiendo además el principio de responsabilidad proactiva que nos dice que todo responsable del tratamiento debe ser capaz de demostrar que se cumple con estos principios durante todo el ciclo de vida de los datos, al igual que en todo el ciclo del sistema de IA.

El considerando 45 bis, que tras los diversos borradores hoy es el considerando 69, refuerza lo dicho anteriormente para que se cumpla con la ética y buenas prácticas; cuando afirma que el derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales debe garantizarse a lo largo de todo el ciclo de vida del sistema de IA. Pues vemos grandes similitudes en contraposición al ciclo de vida de los datos de las personas físicas. A este respecto, continúa el RIA, que los principios de minimización de datos y de protección de datos desde el diseño y por defecto, son aplicables cuando se tratan datos personales. Por tanto, las medidas adoptadas por los proveedores para garantizar el cumplimiento de dichos principios pueden incluir no solo la anonimización y el cifrado, sino también el uso de tecnología que permita llevar algoritmos a los datos y permita el entrenamiento de los sistemas de IA sin la transmisión entre las partes o la copia de los propios datos en bruto o estructurados, sin perjuicio de los requisitos sobre gobernanza de datos previstos en el RIA.

Figura 9. Cuestiones relevantes del Reglamento de Inteligencia Artificial



Elaboración propia basada en el RIA, para el Seminario de IA del Máster Universitario en Derecho Digital de UNIR.

Ahora veremos cuáles son los roles dentro de los sistemas de IA, partimos por las definiciones del artículo 1 RIA, siendo difícil contextualizarlo dentro de los roles del RGPD, puesto que cada sistema de IA, puede tener sus particularidades, salvedades y también dependerá si se tratan o no datos personales. Una vez dicho esto, pensamos que el Comité de IA debe de documentar vía informes y en cada sistema de IA utilizado, la atribución de los roles para que todo el equipo vaya en la misma dirección:

- **Proveedor:** Es la persona física o jurídica, autoridad pública que desarrolla un sistema de IA o un modelo de IA de uso general y lo introduce en el mercado. En el contexto del RGPD, el proveedor podría ser comparable al responsable del tratamiento si determina los fines y medios del tratamiento de datos personales. Sin embargo, si el proveedor actúa únicamente bajo las instrucciones de otro ente, podría considerarse un encargado del tratamiento.
- **Responsable del despliegue:** Es la autoridad pública, persona física o jurídica que utiliza un sistema de IA bajo su propia autoridad. Puede compararse con el responsable del tratamiento del RGPD cuando el responsable del despliegue determine los fines y medios del tratamiento de datos personales mediante el sistema de IA.
- **Distribuidor:** Esta persona forma parte de la cadena de suministro y comercializa un sistema de IA en el mercado de la Unión Europea. también puede tener responsabilidades relacionadas con el tratamiento de datos si está involucrado en la distribución de sistemas que tratan datos personales y podría ser un encargado del tratamiento si actúa bajo las instrucciones del responsable del tratamiento.
- **Importador:** Es quién introduce en el mercado un sistema de IA fabricado por una entidad establecida en un tercer país. Está relacionado con la entrada de productos al mercado europeo, lo cual puede implicar el tratamiento de datos personales. Podría ser un encargado del tratamiento si maneja datos personales bajo las instrucciones del responsable del tratamiento.
- **Representante autorizado:** Es una persona física o jurídica, autoridad pública, que actúa en nombre del proveedor para cumplir con las obligaciones establecidas en el Reglamento de IA. Podría ser equiparable a un representante legal que actúa en nombre del responsable del tratamiento.
- **Operador:** Este término abarca a varios roles involucrados en diferentes etapas del ciclo de vida de un sistema de IA, incluidos proveedores, fabricantes del producto, responsables del despliegue, representantes autorizados, importadores y distribuidores. En el contexto del RGPD, cada uno de estos roles puede tener responsabilidades específicas en relación con el tratamiento de datos personales que habrá que distinguir llegado

el momento y en cada caso específico. En ningún caso sería aceptable derivar la responsabilidad al propio sistema IA. (AEPD.2020)

3.4. Nuevas funciones para los delegados de protección de datos

Conforme hemos visto hasta aquí, apreciamos que el delegado de protección de datos deviene en una figura fundamental que ya viene abordando, quizás de forma muy escalonada, la integración de la IA, así como su uso en el seno de las administraciones públicas, (y también en las entidades privadas). Pues como hemos visto hasta ahora, la Inteligencia Artificial viene desarrollándose e implementándose con fuerza en al menos los últimos 4-5 años.

El DPD desempeña un papel importante al facilitar la comunicación de información a los interesados sobre el desarrollo, mantenimiento y explotación de sistemas de IA utilizados en procesos de tratamiento de datos. Si bien el Reglamento General de Protección de Datos y la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de los Derechos Digitales, establecen las condiciones para la designación de un DPD, como hemos visto en el apartado 2. El Reglamento de IA, tampoco implementa una nueva figura como el IA Officer o Chief Artificial Intelligence Officer, ni atribuye las competencias en los DPD. Para abordar esta cuestión, por ejemplo, la Confederación de Organizaciones Europeas de Protección de Datos, CEDPO, venía desarrollando encuestas para conocer nuestra conformidad como DPD, por si estuviéramos de acuerdo en asumir las funciones en lo que respecta a IA, si ya las estamos asumiendo, o si consideramos que debe asumirla otra figura, desde luego es una encuesta que resulta interesante para saber cuál es la situación real de los DPD en el marco de los tratamientos de la IA y sentirnos escuchados. Consecutivamente en meses posteriores nos brindó respuesta a la interrogante sobre si el DPD es la figura adecuada para participar en el rol de oficial de IA, indicando que se presentan desafíos en lo relativo a:

1. Conflicto de Intereses: El artículo 38 del RGPD restringe que el DPD supervise actividades de cumplimiento cuando también participa en la implementación directa de sistemas de IA, ya que esto comprometería su independencia.
2. Independencia del DPO: La autonomía del DPO podría verse comprometida si asumiera responsabilidades en la implementación de IA, ya que esto podría diluir sus funciones de supervisión.

Destacando además que, en las entidades más pequeñas, donde los presupuestos son limitados, es común que varias funciones y roles recaigan en una sola persona. Esto también ocurre en el ámbito público, mientras que la administración central cuenta con un presupuesto mayor para invertir en soluciones de IA, las administraciones autonómicas y locales enfrentan restricciones económicas que dificultan la adquisición de estas tecnologías,

las cuales suelen ser costosas. Berning Prieto (2023) Además el Centro de Transferencia de Tecnología podría representar un apoyo importante para las entidades locales al igual que lo serán los entornos controlados de pruebas o *Sandbox* de IA.¹⁴ Que se van a impulsar, así como las grandes partidas presupuestarias que ya se prevén en ENIA. Esperamos que la figura del DPO también se considere como una palanca más dentro de la estrategia y partida presupuestaria.

Sobre la designación de un DPD, la observación habitual y sistemática a gran escala o el tratamiento de categorías especiales de datos, según el RGPD, pueden determinar la necesidad de contar con un DPD. Según las Directrices sobre los delegados de protección de datos, el DPD se torna en una figura importante de cara al cumplimiento y la gestión de riesgos para los derechos de los interesados. Por lo tanto, aunque no sea obligatorio en los casos de IA que tengan asignado un riesgo más limitado o mínimo (Aunque podemos revisar que hasta para los *chatbots* de riesgo limitado se prevé un cumplimiento riguroso a efectos de transparencia, AEPD ha emitido como debe cumplirse con el deber de información y transparencia).

El DPD resulta extremadamente útil y necesario para entidades que utilizan IA en el tratamiento de datos personales o desarrollan soluciones de IA que requieren datos personales para el entrenamiento de los modelos. En particular, el DPD se identifica como un elemento clave desde la privacidad desde el diseño y por defecto, en la realización de Evaluaciones de Impacto en la Protección de Datos (EIPD) y como una herramienta esencial para implementar la transparencia RGPD-RIA.

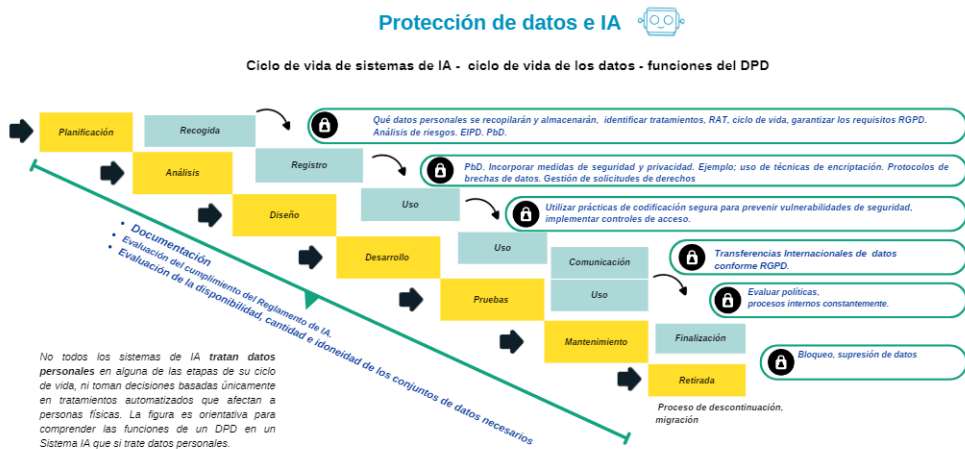
Para poder comprender todas las funciones que ya lleva desempeñando un DPD, primero deberíamos de posicionarnos en el contexto de la entidad, realizar un inventario de la IAs. Es decir, los sistemas de IA que se quieran implementar o proyectos que ya se están ejecutando. Bien sabemos que el DPD es experto en crear sus propias arquitecturas de cumplimiento (un Sistema de Gestión de Privacidad de la Información o SGPI por ejemplo basada en ISO/IEC 27701 o participar en la gestión y puesta en marcha de otros estándares internacionales como el SGSI vía ISO/IEC 27001, por lo que aparece en este horizonte un nuevo *framework*, ISO/IEC 42001:2023 es la primera norma sobre sistemas de gestión de IA (SGIA) que nos ayuda a un uso de IA responsable, estableciendo directrices claras para la gobernanza de la IA, la gestión de riesgos, la trazabilidad, la

¹⁴ El Sandbox es una iniciativa impulsada por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, que ofrece a las organizaciones participantes la oportunidad de experimentar de forma práctica y realista cómo aplicar el Reglamento europeo de Inteligencia Artificial en sus sistemas. Con asistencia técnica personalizada y capacitación, las empresas podrán probar la implementación de estos requisitos con apoyo especializado. El sandbox está abierto a sistemas de IA de alto riesgo, así como a sistemas de propósito general y modelos fundacionales, cuando se considere que tienen potencial para un uso de alto riesgo.

transparencia y la confiabilidad, además de promover un aumento de la eficiencia. Proporcionando un marco estructurado que permite a las organizaciones implementar y mantener sistemas de IA que respeten principios éticos y legales, asegurando que las aplicaciones de IA sean seguras, efectivas y confiables. La ISO/IEC 42001 también fomenta la adopción de prácticas de IA que se alineen con los objetivos estratégicos de las organizaciones, facilitando la integración de la IA en sus procesos operativos y de toma de decisiones de manera sostenible y responsable.

Como segundo punto, debería de contemplarse el ciclo de vida de un Sistema de Inteligencia Artificial, vemos como en paralelo podemos hablar sobre el ciclo de vida de los datos personales, para entender mejor el porqué es importante el papel que desempeña un DPD, de forma que el ciclo de vida de un sistema de IA comprende etapas desde la conceptualización y diseño hasta la implementación, mantenimiento y retirada, mientras que el ciclo de vida de los datos personales abarca desde su recopilación y almacenamiento hasta su uso, eliminación o anonimización. En este punto, el DPD juega un papel decisivo, debido a sus conocimientos, para asegurar que, en cada etapa del ciclo de vida de los datos personales, en caso de haber tratamientos de datos, se cumplan con las normativas de protección de datos, garantizando así la privacidad y seguridad de la información. En tal caso, es verdad que no todos los sistemas de IA incorporan el tratamiento de datos personales en alguna fase de su desarrollo, ni se basan exclusivamente en procesos automatizados que incidan directamente a personas físicas. La referencia a la figura 10 es útil para ver como se ve en paralelo ambos ciclos de vida y comprender las responsabilidades que este tendría en un Sistema de IA que efectivamente trate datos personales. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que pueden existir más de un ciclo de vida de los datos en los sistemas de IA. La UNE-EN ISO/IEC 8183:2024 nos confirma que, en el campo de los sistemas de IA, se prevén varios riesgos, pues existen muchos ciclos de vida de los datos en uso y bajo consideración para diferentes propósitos como pueden ser la calidad de los datos, sesgo en los datos, gobernanza de los datos, desarrollo y uso de sistemas de IA. Por lo que, sin un marco general, estos diferentes ciclos de vida de los datos pueden resultar difíciles de interpretar correctamente para quienes no tienen conocimientos, contexto ni experiencia previos. Visto desde otra perspectiva tampoco podemos afirmar que un sistema de IA sea un tratamiento de datos único, pues un mismo tratamiento de datos puede incluir varios sistemas de IA o no formar parte de ningún tratamiento de datos. Por lo que en consonancia con lo que nos plantea la AEPD, consideramos que un sistema de IA se puede encontrar en el marco de cuatro grupos de tratamiento: diseño/desarrollo, distribución (comunicación de datos), operación (pruebas, mantenimiento) y evolución (mantenimiento). A su vez cada uno puede tener distintos responsables del tratamiento en caso de haber tratamiento de datos personales.

Figura 10. Ciclo de vida de una IA y de los datos



Elaboración propia.

Por poner un ejemplo, si se considerase que un organismo público implementara uno o varios sistemas de IA para gestionar el proceso de selección de solicitudes para subvenciones en un futuro, este se llevaría a cabo primero en un entorno de pruebas o Sandbox. Este sistema o sistemas de IA analizaría los datos de los solicitantes para identificar aquellos que cumplen con los requisitos básicos y luego los clasificaría por niveles de prioridad, optimizando así el proceso y reduciendo el tiempo de revisión.

- Desde la fase de *diseño* está claro que deberá de tenerse en cuenta qué datos se van a tratar para poder entrenar el sistema de IA, igualmente mientras el modelo se *desarrolla* necesitarán datos que se ajusten a unos parámetros para ajustar los algoritmos, documentando cada uno de los procesos. En el Sandbox, cuando hay un tratamiento de datos, se pide cumplimentar el formulario de declaración responsable de *accountability*, donde podremos ver los requisitos en materia de protección de datos, como hoja de ruta y observamos como requerimiento final un informe del DPD.¹⁵

Al respecto SEPD 2023, advierte que, la mayoría de los requisitos legales establecidos en la propuesta de Reglamento, aplicarían a los «proveedores» de sistemas de IA. La definición de proveedor en la Propuesta se refiere al desarrollo de un sistema de IA. Sin embargo, el término “desarrollo” o “desarrollar” podría aclararse un poco más.

¹⁵ Si se quiere descargar la declaración de responsabilidad, está disponible en: https://sede.mineco.gob.es/Docs/Documentos/Formulario_declaraci%C3%B3n_responsable.pdf

2. En segundo lugar, en cuanto a lo relativo a la *distribución (despliegue)*, como existe tratamiento de datos es muy probable que exista una comunicación de datos. Tengamos en cuenta que la Administración puede solicitar la colaboración de uno o varios proveedores, operadores, responsables de despliegue; terceros. A todos los que se pedirá que también cumplan en materia de protección de datos y que sus DPD presenten el informe correspondiente.
3. Durante la *operación*, el sistema de IA recibe, procesa y clasifica automáticamente las solicitudes de subvenciones. Analiza los datos personales, como la información económica, antecedentes y otros datos relevantes de los solicitantes, para hacer una preselección en función de los criterios del programa de subvenciones. El sistema debe cumplir estrictamente con el RGPD. En los casos en los que los solicitantes no cumplan con los criterios de IA podrían ser revisados manualmente, asegurando así una evaluación justa y permitiendo que los solicitantes afectados tengan la oportunidad de solicitar una revisión.
4. En la fase de *evolución*, el sistema de IA podría requerir ajustes para optimizar sus algoritmos de selección. Este proceso podría requerir de nuevos datos o la adaptación de los criterios de selección en el modelo. Se debería de realizar una nueva EIPD para poder evaluar los riesgos, si hubiera nuevos tratamientos. Cualquier modificación en el modelo de IA también tendría que notificar a los usuarios finales o interesados, cómo estos cambios podrían afectar la evaluación automatizada de sus solicitudes. Como vemos el enfoque de los tratamientos en torno a cuatro grupos es útil para poder ubicarnos mejor dentro del ciclo de vida de un sistema de IA.

En el ámbito de la IA, el DPD se aprecia quizás como supervisor de la calidad de los datos utilizados para entrenar los algoritmos para que estos no vulneren los derechos de los interesados. Recordemos que, además, se debe de evaluar que siempre exista un supervisor humano detrás de toda IA. Esto apuesta por garantizar que los datos sean precisos, relevantes y estén libres de sesgos, lo que contribuye a la equidad y la no discriminación en los resultados de los sistemas de IA. Ya que son cuestiones que preocupan mucho sobre el futuro de la Inteligencia Artificial. El DPD tendría aquí un papel de refuerzo para el cumplimiento normativo en IA, pero esto podría entrar en situaciones de conflicto de intereses, como hemos visto que nos comunicaba CEDPO, 2024, sobre todo si se toman decisiones respecto de la gobernanza de la IA. Al respecto debemos añadir que los sistemas automatizados procesan el contexto real de la sociedad (Soriano Arnanz, A. 2021) y esto pone en relieve las problemáticas sociales que llevan años muy asentadas en diversos estratos de la sociedad. En los últimos años lo único que ha pasado es que hemos sido testigos de que la IA reproduce las desigualdades sociales tal cual reflejo mismo de lo que está mal implementado, por lo que diversos autores aquí mencionados, indican que de no frenar esto, se estarían perpetuando así las diversas problemáticas y es algo que hay que evitar.

Figura 11. Nuevas funciones generales del DPD en tratamientos de IA

Funciones en tratamientos de IA	Descripción
SUPERVISIÓN DEL USO DE IA EN EL TRATAMIENTO DE DATOS	Asegurar que el cumpla con las normativas de protección de datos, los principios éticos. Asegurar el cumplimiento de leyes y regulaciones específicas que afectan al sector público, como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
TRANSPARENCIA Y EXPLICABILIDAD	Garantizar que los modelos de IA sean transparentes y explicables, especialmente en procesos administrativos y en la toma de decisiones automatizadas que afecten a los individuos.
MINIMIZACIÓN DE DATOS	Asegurar que los Sistemas de IA. solo utilicen los datos necesarios para su propósito específico y no recojan ni procesen datos innecesarios.
EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS, EIPD	Evaluar y gestionar los riesgos asociados con el uso de IA, incluyendo la identificación de posibles impactos en los derechos y libertades de los interesados.
MITIGACIÓN DE SESGOS	Implementar medidas para identificar y mitigar sesgos en los algoritmos de IA que puedan llevar a decisiones discriminatorias o injustas.
AUDITORÍA DE ALGORITMOS	Realizar auditorías periódicas de los algoritmos y modelos de IA para asegurar su conformidad con las normativas de protección de datos y los principios éticos.
SUPERVISIÓN DE PROVEEDORES DE IA	Asegurar que los proveedores de soluciones de IA cumplan con las normativas de protección de datos y los requisitos contractuales, incluyendo la realización de evaluaciones de impacto en la protección de datos cuando sea necesario.
CONSENTIMIENTO INFORMADO	Garantizar que se obtenga el consentimiento informado de los individuos cuando se utilicen datos personales para entrenar modelos de IA, especialmente en contextos donde la toma de decisiones automatizada tenga un impacto significativo.
DERECHOS DE LOS INTERESADOS	Facilitar el ejercicio de los derechos ARSOPOL de los interesados en relación con el tratamiento de datos por sistemas de IA.
RESPONSABILIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Implementar mecanismos para asegurar la responsabilidad y rendición de cuentas en el uso de IA, incluyendo la documentación y justificación de decisiones automatizadas basadas en IA.

Elaboración propia.

En virtud de lo establecido en el Capítulo II del RIA, en lo referente a las prácticas prohibidas de IA, estaría clarísimo que el DPD tiene otro papel de supervisión en refuerzo ya que por un lado velará que se cumpla la normativa y por otro controlará que los sistemas de IA no vulneren los derechos fundamentales de las personas en lo relativo a:

- Sistemas de IA que empleen técnicas subliminales o manipuladoras para distorsionar el comportamiento, afectando la capacidad de tomar decisiones informadas.
- Uso de sistemas de IA que exploten las vulnerabilidades de personas debido a su edad, discapacidad o situación social o económica para distorsionar su comportamiento y causar daño significativo.
- Se prohíbe la comercialización o uso de sistemas de categorización biométrica que clasifiquen a las personas según características como raza, opiniones políticas, afiliación sindical, entre otras, a menos que sea para aplicaciones legales como la aplicación de la ley.
- Puntuación social injusta, evaluar o clasificar personas basadas en su comportamiento social o características personales, si esto conduce a un trato injusto o desfavorable.
- Identificación biométrica en espacios públicos con fines policiales está prohibido, a menos que sea estrictamente necesario para ciertos objetivos como la prevención de delitos graves o terrorismo.
- Evaluaciones de riesgo para delitos, para predecir el riesgo de que una persona cometa un delito basándose únicamente en perfiles o características de personalidad.
- Creación de bases de datos de reconocimiento facial no selectiva, de imágenes faciales de Internet o grabaciones de CCTV.
- Reconocimiento de emociones en entornos laborales y educativos, excepto por razones médicas o de seguridad.

Además, debemos destacar que tanto Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), como el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) se han pronunciado en lo relativo a las prácticas prohibidas.¹⁶

Pues bien, en materia de riesgos, el reto es amplio para un DPD, vemos como se presenta un alto riesgo (Art. 6 RIA, ANEXO III) en:

- La evaluación de admisibilidad para servicios públicos: los sistemas de IA empleados por autoridades públicas o en su nombre para determinar si una persona física es elegible para recibir servicios y prestaciones

¹⁶ Dictamen conjunto CEPD-SEPD 5/2021 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial), 18 de junio de 2021, párrafo 29. Disponible en: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2021-06/edpb-edps_joint_opinion_ai_regulation_en.pdf

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

esenciales de asistencia pública, incluidos servicios de salud. Engloba la concesión, reducción, retirada o reclamación de devolución de dichos servicios y prestaciones.

- Evaluación de solvencia y calificación crediticia: los sistemas de IA utilizados para evaluar la solvencia o establecer la calificación crediticia de individuos, exceptuando aquellos sistemas diseñados específicamente para detectar fraudes financieros.
- Evaluación de riesgos y precios en seguros de vida y salud: los sistemas de IA utilizados para evaluar riesgos y fijar precios de seguros de vida y salud en relación con personas físicas.
- Gestión de emergencias, triaje: los sistemas de IA destinados a clasificar y priorizar llamadas de emergencia realizadas por individuos, así como para la asignación y establecimiento de prioridades en el envío de servicios de primera intervención en situaciones de emergencia, como policía, bomberos y servicios médicos de emergencia. Esto engloba sistemas de triaje de pacientes en contextos de asistencia sanitaria de urgencia.

Según establece el articulado del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA), se deben cumplir una serie de obligaciones y requisitos que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Transparencia: proveedores e implementadores, independientemente del nivel de riesgo del sistema, deben garantizar que los usuarios finales comprendan cómo y por qué se toman decisiones basadas en IA.
- Formación: proveedores e implementadores, independientemente del nivel de riesgo del sistema, deben asegurarse de que todos reciban formación adecuada sobre el uso seguro y efectivo de los sistemas de IA.
- Vigilancia humana en el uso del sistema: implementadores de sistemas de IA de alto riesgo deben garantizar que siempre haya supervisión humana para intervenir si el sistema de IA actúa de manera imprevista o perjudicial.
- Evaluación de conformidad: proveedores de sistemas de IA de alto riesgo deben llevar a cabo evaluaciones para asegurar que sus sistemas cumplen con las normativas y estándares establecidos.
- Evaluación de Impacto IA: proveedores e implementadores de sistemas de IA de alto riesgo deben realizar evaluaciones para identificar y mitigar posibles riesgos asociados con la implementación y uso de IA.
- Evaluación de Impacto de Protección de Datos: implementadores de sistemas de IA de alto riesgo deben evaluar cómo el uso del sistema afectará la privacidad y protección de datos personales, garantizando el cumplimiento de las normativas de protección de datos.
- Notificación de incidentes: proveedores e implementadores de sistemas de IA de alto riesgo deben notificar de inmediato cualquier incidente relacio-

nado con el uso del sistema que pueda afectar la seguridad o los derechos de las personas.

- Homologación de proveedores: implementadores deben asegurarse de que los proveedores de sistemas de IA cumplan con los estándares y normativas para garantizar la calidad y seguridad del sistema.
- Vigilancia y control: proveedores e implementadores deben establecer mecanismos de vigilancia y control continuo para asegurar que los sistemas de IA operen de manera segura y efectiva a lo largo del tiempo.
- Conservación de registros: proveedores e implementadores deben mantener registros detallados de la operación y uso de los sistemas de IA durante todo el ciclo de vida del sistema, para garantizar la trazabilidad y responsabilidad.

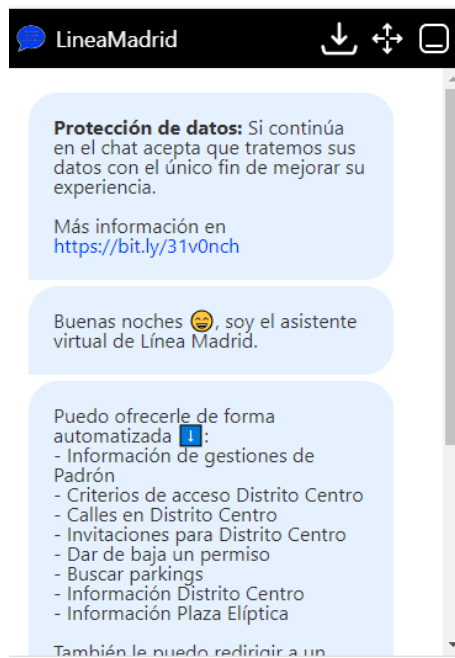
Ahora bien, en el ámbito de las Administraciones Públicas, vemos como en los últimos años han proliferado los asistentes virtuales, que encajan en un riesgo limitado, como ejemplo tenemos Línea Madrid que nada más aparecer en pantalla nos señala un aviso de protección de datos. Que nos dice que si continuamos en el chat aceptamos que tratemos sus datos con el único fin de mejorar su experiencia. Brindándonos un enlace que nos lleva a la segunda capa de información, donde podemos leer la Política de protección de datos. Como a priori, la frase de consentimiento implícito no nos convence visitamos la segunda capa donde buscamos el RAT, encontrando que existen dos bases de legitimación, la primera es el Interés público (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.; Ordenanza ANM 2019/19, de 26 de febrero, de Atención a la Ciudadanía y Administración Electrónica) y la segunda base legitimadora es el consentimiento de la persona afectada. Podríamos atribuir la base de legitimación al interés público, pero también el consentimiento, ya que no se explica con exactitud cuál aplica para *el chatbot*. La idea de este ejercicio es subrayar que apenas se están configurando los asistentes virtuales, puesto que, en las diversas políticas de privacidad, no hay información amplia de lo que pasa con esos tratamientos. Por ejemplo, si le facilitamos datos al *chatbot*, no menciona ¿dónde quedará almacenada la información? por ejemplo, el plazo de conservación si hay comunicación de datos o ¿quiénes tendrán acceso a mis datos? ¿habrá transferencia internacional de datos? por lo que estaremos seguramente a puertas de nuevas guías que nos aclaren estas cuestiones como ya lo hicieron por ejemplo con las cookies. Por su parte se publicaron consejos generales por parte de la AEPD, a través de una infografía¹⁷. Donde nos orienta a revisar que se ofrezca una política de privacidad con identificación clara del responsable del tratamiento de datos, información para poder ejercer los derechos de protección de datos, así como información sobre si el chatbot continúa aprendiendo de las conversaciones man-

¹⁷ Puede consultarse para ver además los consejos para los usuarios. Disponible en <https://www.aepd.es/infografias/info-recomendaciones-chatbots-ia.pdf>

tenidas con los usuarios o personas interesadas y qué operaciones realiza con esos datos una vez mejorado. Como apreciamos de momento las Administraciones, se encontrarían en fase de implementación y mejoras de sus políticas de privacidad para completar la información en aras de transparencia RGPD-RIA.

Igualmente, algunos autores como Ponce Solé (2023) no están del todo a favor de *los chatbots*, en su caso argumenta que, si bien los asistentes virtuales pueden ser útiles para brindar información general de manera rápida y directa, no deben tener atribuciones para tomar decisiones. Esto se debe a que, aunque estos servicios de teleasistencia robótica pueden facilitar el acceso a la información, no deben sustituir la atención presencial, ya que ello podría afectar la calidad del servicio público ofrecido a los ciudadanos. De otra perspectiva, es muy común observar las demandas por parte de los ciudadanos más digitales, cuando hablan con un *chatbot* que no facilita una ayuda precisa y que sólo contiene una lista de FAQs, preguntas y respuestas frecuentes, resultando para el ciudadano una pérdida de tiempo más que una ayuda o agilización de la Administración. Es por esta situación que se tendrá que abordar la toma de decisiones conforme a las normativas vigentes llegando a un equilibrio, porque está claro que la Inteligencia Artificial está acelerando sus mejoras y perfilando sus automatizaciones cada año que pasa.

Figura 12. Línea Madrid asistente virtual



Fuente: Madrid.es. Disponible en: <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Ayuda/Asistente-Virtual-de-Linea-Madrid/>

4. CONCLUSIONES

Del contenido de los anteriores epígrafes, podemos determinar que el DPD, se va a configurar en un super guardián de la protección de datos cuando los tratamientos utilicen sistemas de IA. Visto de este modo, se erige en una figura clave para la salvaguardia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurando que los datos personales se manejen de manera ética, garantizando el cumplimiento de las normativas de protección de datos, especialmente el RGPD, LOPDGDD, así como el resto de normativa sectorial aplicable para el sector público.

Además, podemos concluir que el DPD se ha ido perfilando y evolucionando a lo largo de estos años, pues casi todos los especialistas estamos acostumbrados a actualizarnos constantemente, convirtiéndose la especialidad en un camino de grandes retos que trae muchas alegrías, así como anécdotas. Ya que está claro que todas las funciones relatadas hay que desarrollarlas con la rigurosidad que se merece pues además de ayudar a los responsables del tratamiento, tenemos una misión más loable que es la de velar que no se vulneren los derechos y libertades de las personas físicas.

Si se diera el caso en los próximos meses que se creara una nueva figura cuyas funciones fueran directas en materia de cumplimiento normativo relativo a IA, igualmente los DPD tendríamos que seguir al pie del cañón, con las funciones anteriormente detalladas. Es nuestro deber el salvaguardar el derecho fundamental a la protección de datos de las personas cuando existan tratamientos de datos personales en el marco de soluciones IA. Nuestro papel seguiría siendo el mismo que tenemos por ejemplo cuando nos relacionamos en el ámbito privado con el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información y su figura afín que es el CISO, debiendo trabajar en equipo y alineados a los objetivos en común de cada organización sea pública o privada.

Ahora bien, el sector público parece tomar siempre la delantera porque es quién crea las leyes y también impulsa el uso de la IA, así como la innovación, lo hemos visto con las palancas en las que viene trabajando ENIA, marcado por objetivos que van a dar que hablar a corto plazo y en los próximos años ya que se están considerando grandes partidas presupuestarias para cada uno de los proyectos. La apuesta por cambiar el modelo de Función pública atendiendo al cambio generacional y la apuesta por personal con habilidades digitales sin duda va a cambiar el paradigma de lo que hoy por hoy conocemos en el ámbito de la Administración Pública.

En estos escenarios tan evolutivos el DPD debe estar capacitado para comprender y evaluar los riesgos asociados con el uso de la Inteligencia Artificial en el tratamiento de datos personales. Esto implicaría tener un campo de visión amplio del contexto de los algoritmos utilizados, así como de las implicaciones éticas y conocimiento legal (RIA) de su aplicación en el contexto de la protección de datos. El DPD debe adaptarse continuamente a las innovaciones tecnológicas.

cas, asegurando que los sistemas de IA se desarrollen y desplieguen de manera que respeten los principios de protección de datos y minimicen los riesgos asociados. Por ello también se prevé que el DPD tomará un papel importante en el marco de los sistemas de Gestión de IA, pero este escenario plantea dos desafíos importantes; sin que se produzcan conflictos de intereses o que el DPD pierda la independencia que posee.

Igualmente, el DPD debe desempeñar un papel activo en la garantía de la transparencia y la rendición de cuentas en el desarrollo e implementación de sistemas de IA. Esto conlleva la participación en la evaluación de impacto en la protección de datos, específica para proyectos de IA, así como en la comunicación proactiva con las personas físicas sobre cómo se utilizan sus datos y los procesos de toma de decisiones automatizadas.

Dado todo el movimiento que se está generando en torno al uso de la IA, no podemos negar las sensaciones que genera en los ciudadanos, desde el desconocimiento, pasando por el miedo, el rechazo, así como su aceptación sin límites. Ante estas circunstancias los especialistas en esta materia tan apasionante nos convertimos en concienciadores también de la sociedad, donde vemos que hace falta una mayor presencia de divulgadores o concienciadores en materia de privacidad, protección de datos y ciberseguridad. Del resultado de este estudio, podemos corroborar que existen muchas desigualdades sociales y los individuos temen que los algoritmos sigan siendo el fiel reflejo de lo que ya está mal en el ámbito público. Es por ello que las AAPP deberían de escuchar más a los ciudadanos para proponer mejoras realistas, mitigando los sesgos y deteniendo cualquier forma de discriminación.

Dicho lo anterior una de las funciones del DPD que más se va a destacar será la de formación y capacitación en el seno de organizaciones públicas (también en las privadas), pues surge la necesidad de mantener actualizadas las formaciones cuando se den tratamientos de datos personales para de esta forma crear una cultura de privacidad y de protección de datos. La creación de laboratorios de innovación, *sandbox* de IA y la centralización de casos piloto de IA en la AGE facilitan el desarrollo de capacidades y el aprendizaje continuo. El DPD debe estar involucrado en estos procesos para garantizar que las buenas prácticas de protección de datos se integren desde las primeras etapas del desarrollo de los sistemas de IA, promoviendo así en todas las fases del proyecto una cultura de privacidad y seguridad.

Sobre la interacción con el Reglamento de IA, vemos como introduce nuevas obligaciones y desafíos para el DPD, quien debe garantizar que los sistemas de IA cumplan con los estándares de transparencia, ética y mitigación de sesgos. Enfatiza además la necesidad de un enfoque proactivo en la evaluación y gestión de riesgos, particularmente en el uso de datos biométricos y otras formas de datos sensibles.

La implementación de sistemas de IA en el sector público precisa de una estructura de gobernanza centralizada, como la presentada por el proyecto Gov-

Tech de la SGAD. El DPD juega o puede jugar un papel clave en esta estructura, supervisando la conformidad de los sistemas de IA con las normativas de protección de datos y colaborando con diversas entidades públicas para garantizar una implementación coherente y segura. Quizás es pronto para indicar algún presagio, pues apenas estamos en la puesta en marcha y cualquiera de nuestros escenarios puede cambiar, por lo que en los próximos meses nuestro papel debe ser de meros espectadores actualizándonos en las normativas que están por aparecer en el horizonte, como la próxima ley de IA de Galicia, la normativa sobre de simulaciones de imágenes y voces de personas generadas por medio de la inteligencia artificial.

5. REFERENCIAS

Lista de Referencias

- AEPD. (2020). Adecuación al RGPD de tratamientos que incorporan Inteligencia Artificial. Una introducción. [En línea]. Disponible en <https://www.aepd.es/guias/adecuacion-rgpd-ia.pdf> [Consulta: febrero de 2024].
- AEPD. (2018). El delegado de Protección de Datos en las Administraciones Publicas. [en línea]. Disponible en <https://www.aepd.es/documento/funciones-dpd-en-aapp.pdf> [Consulta: enero de 2024].
- AEPD. (2020). Tecnologías y Protección de Datos en las AA.PP. [En línea]. Disponible en: <https://www.aepd.es/guias/guia-tecnologias-admin-digital.pdf> [Consulta: febrero de 2024].
- AEPD. (2023). Orientaciones para la realización de una evaluación de impacto para la protección de datos en el desarrollo normativo. [En línea]. Disponible en <https://www.aepd.es/guias/orientaciones-evaluacion-impacto-desarrollo-normativo.pdf>. [Consulta: febrero de 2024].
- AEPD. (2023). Gabinete jurídico REF 0059/2023 [En línea]. Disponible en: <https://www.aepd.es/documento/2023-0059.pdf> [Consulta: octubre de 2024].
- AEPD. (2023). Gabinete jurídico REF 0038/2023 [En línea]. Disponible en: <https://www.aepd.es/documento/2023-0038.pdf> [Consulta: septiembre de 2024].
- AEPD. (2023). Protección de Datos y Administración Local. [En línea]. Disponible en: <https://www.aepd.es/guias/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf> [Consulta: enero de 2024].
- Ayuntamiento de Barcelona. (2023) Protocolo “Definición de metodologías de trabajo y protocolos para la implementación de sistemas algorítmicos”. INAP.
- Berning Prieto, A. D. (2023). 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. *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, (20), 165–185. <https://doi.org/10.24965/reala.11247>
- Brown, T., Mann, B., Ryder, N., Subbiah, M., Kaplan, J. D., Dhariwal, P.,... & Amodei, D. (2020). Language models are few-shot learners. *Advances in neural information processing systems*, 33, 1877-1901.

El rol del delegado de protección de datos en el sector público y el uso de la IA

- Campbell, M., Hoane, A. J., & Hsu, F. H. (2002). Deep Blue. *Artificial Intelligence*, 134(1-2), 57-83.
- Comisión Europea. (2019). A definition of AI: Main capabilities and scientific disciplines. High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. [En línea]. Disponible en: <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-12/ai-definition.pdf>
- Comisión Europea, Centro Común de Investigación (JRC) (2021): Casos seleccionados de IA en el sector público (JRC129301). Comisión Europea, Centro Común de Investigación (JRC) [Conjunto de datos] [En línea]. Disponible en PID: <http://data.europa.eu/89h/7342ea15-fd4f-4184-9603-98bd87d8239a>
- Cotino Hueso, L., Castellanos Claramunt, J. (2022). *Transparencia y explicabilidad de la inteligencia artificial*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Directrices sobre la Evaluación del impacto de protección de datos (EIPD) del GT29 y que establecen si es «probable que el tratamiento resulte en un alto riesgo» a los efectos del Reglamento 2016/679 (GT248, que, en adelante, se denomina Orientaciones sobre las EIPD del GT29) (2017). [En línea]. Disponible en: http://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=611236
- EDPS (2023) Opinion 44/2023 on the Proposal for Artificial Intelligence Act in the light of legislative developments. [En línea]. Disponible en: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/2023-10-23-edps-opinion-442023-artificial-intelligence-act-light-legislative-developments_en
- FEMP. (2017). TOMO I Guía Para Entidades Locales.[En línea]. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/es/pdf/documentos-publicos/ens/2449-femp-ens-tomo-1-guia-es-estrategica-en-seguridad-para-entidades-locales/file?format=html>
- Gamero Casado, E. (2023). *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*. Tirant Lo Blanch.
- Gobierno de España. (2020). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. [En línea]. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- Grupo de trabajo de inteligencia artificial y datos del CEDPO (2024). Is the DPO the right person to be the AI Officer? CEDPO AI and Data Working Group Micro-Insights Series. [En línea]. Disponible en: <https://cedpo.eu/wp-content/uploads/The-DPO-and-the-AI-Officer.pdf> [Consulta: septiembre de 2024].
- Hinton, G. E., Rumelhart, D. E., & Williams, R. J. (1986). Learning representations by back-propagating errors. *Nature*, 323(6088), 533-536.
- INAP. (2023). El Ayuntamiento de Barcelona aprueba un protocolo que garantiza un uso ético de la inteligencia artificial en sus servicios públicos digitales. Disponible en: https://bci.inap.es/alfresco_file/1e08c381-8af2-451a-9102-70f4c061994e [Consulta: mayo de 2024].
- Krizhevsky, A., Sutskever, I., & Hinton, G. E. (2012). Imagenet classification with deep convolutional neural networks. *Advances in neural information processing systems*, 25.
- Korff, D. Georges M. (2019). *El Manual del DPO*. Elaborado para el proyecto “T4DATA” financiado por la UE.
- McCulloch, W. S., & Pitts, W. 1943. A logical calculus of the ideas immanent in nervous activity. *The bulletin of mathematical biophysics*, 5(4), 115-133.

- Mendoza Balladares, C. P. (2024). Transparencia, Protección de Datos, Open Data y perspectiva del Portal de Datos Abiertos de Canarias. *Revista Canaria De Administración Pública*, (2), 184–242. <https://doi.org/10.36151/RCAP.2.8>
- Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. 2024. *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (2024)* [En línea]. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf
- Ponce Solé, J. (2019). Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo* 50. [En línea]. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=421176
- Rodríguez Ayuso, J.F. (2021). La figura del Data Protection Officer en la contratación Pública. *Revista digital de Derecho Administrativo*. Número 25 pp 309-336
- Russell, S., & Norvig, P. (2021). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 4th Edition.
- Saíz Peña, C.A. y Balanzategui Vidal B. (2019). El libro blanco del DPO. ISMS Forum. Data Privacy Institute.
- Sanz Marco. L. Marzo, A. Moro Cordero M.A. (2023). La autoevaluación en materia de protección de datos: un ejercicio de responsabilidad proactiva de las entidades locales.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de febrero de 2023, asunto C-453/21 Caso X-FAB Dresden GmbH & Co. KG contra FC. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62021CJ0453> [Consulta: mayo de 2024].
- Silver, D., Huang, A., Maddison, C. J., Guez, A., Sifre, L., Van Den Driessche, G.,... & Hasabis, D. 2016. Mastering the game of Go with deep neural networks and tree search. *Nature*, 529(7587), 484-489.
- Soriano Arnanz, A. (2021). Decisiones automatizadas. Problemas y soluciones jurídicas: más allá de la protección de datos. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 3, 85-127. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_3_2021_535
- Tangi, L., Combetto, M., Martin Bosch, J. y Rodríguez Müller, P., Inteligencia artificial para la interoperabilidad en el sector público europeo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, (2023), doi:10.2760/633646, JRC134713.
- Tecnologías de la información – Inteligencia artificial – Marco del ciclo de vida de los datos (ISO/IEC 8183:2023) (Ratificada por la Asociación Española de Normalización en julio de 2024.)
- Tecnología de la información – Inteligencia artificial – Sistema de gestión (ISO/IEC 42001:2023).
- Turing, A. M. (1950). Computing Machinery and Intelligence. *Mind*, 59(236), 433-460.

5. Crónica

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)

*Chronicle of canary parliamentary activity
(august-december 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 agosto-diciembre de 2023, a la luz de las funciones de la Cámara. En cuanto al ordenamiento autonómico, se enumeran las leyes aprobadas, nuevas iniciativas legislativas, el estado en el que se encuentran las iniciativas en trámite, o los decretos leyes convalidados. Junto a lo anterior, y correspondiente al período analizado, se da cuenta de la aprobación de la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024 y de la aprobación de la Cuenta General correspondiente al ejercicio 2022, así como se detalla la principal actividad de control: en este caso mediante preguntas orales. Finalmente, se refiere otra actividad parlamentaria, que atiende tanto a la relación de otros órganos o instituciones con la Cámara, así como a los informes en materia de régimen económico y fiscal de Canarias.

Palabras clave: actividad parlamentaria, iniciativas, función legislativa, presupuestos generales, control, cuenta general, derecho parlamentario, jurisdicción constitucional.

ABSTRACT: This chronicle of parliamentary activity aims to analyze the activity of the Parliament of the Canary Islands in the period August-December 2023, in the light of the functions of the Chamber. Regarding the autonomic ordinance, it lists the laws passed, new legislative initiatives, the status of the initiatives in process, or the decrees validated. Together with the above, and corresponding to the analyzed period, the approval of the general budget law of the Autonomous Community of the Canary Islands for 2024 and the approval of the General Account corresponding to the fiscal year 2022 are reported, as well as the main control activity is detailed: in this case by means of oral questions. Finally, another parliamentary activity is referred to, which deals with the relationship of other bodies or institutions with the Chamber, as well as the reports on the economic and fiscal regime of the Canary Islands.

Keywords: parliamentary activity, initiatives, legislative function, general budgets, control, general account, 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 agosto-diciembre de 2023. 2.1.1. Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024 (remisión). 2.1.2. Ley 8/2023, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario. 2.2. Nuevas iniciativas legislativas ejercitadas ante la Cámara. 2.3. Principales hitos de las iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores. 3. APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS PARA 2024 A TRAVÉS DE LA LEY 7/2023, DE 27 DE DICIEMBRE. 4. ACTIVIDAD DE CONTROL AL GOBIERNO DE CANARIAS. 4.1. Convalidación o derogación de decretos leyes. 4.2. El control-fiscalización del Gobierno: preguntas orales en sede parlamentaria. 4.2.1. Preguntas orales por comisiones parlamentarias. 4.2.2. Preguntas orales en el Pleno. 4.3. Comunicaciones del Gobierno de Canarias. 5. ACTIVIDAD DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: LA CUENTA GENERAL. 6. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE INFORMES Y MEMORIAS DE OTROS ÓRGANOS O INSTITUCIONES. 6.1. Informes del Gobierno de Canarias para debate o evaluación. 6.2. Informes de la Diputación del Común. 6.3. Memorias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. 6.4. Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias ejercicio 2022. 6.5. Memorias de los Cabildos Insulares. 7. OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. 7.1. Informes REF. 7.2. Control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. 7.3. Comisiones no permanentes: Comisiones de Estudio. 7.4. La intervención parlamentaria autorizante. 7.5. De la Conferencia de las Asambleas legislativas regionales de Europa (CALRE). 8. NOVEDADES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO. 8.1. Resoluciones de la Mesa del Parlamento. 8.2. Acuerdos de la Mesa del Parlamento. 9. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.

1. INTRODUCCIÓN

La crónica actividad parlamentaria tiene por misión recopilar, una vez se han producido, los principales acontecimientos de la actividad del Parlamento de Canarias. En este nuevo número tenemos ocasión de seguir analizando los comienzos de la XI Legislatura del Parlamento canario, en concreto, un período de sesiones en el que, como no puede ser de otra manera, aún está comenzando a desarrollarse el itinerario legislativo que seguirá la Cámara. De ello se desprenderá necesariamente un reducido número de leyes aprobadas en contraste con el anterior período analizado —coincidente con el fin de la X Legislatura—. En suma, un período de inicio que significativamente contrastará con la hiperactividad que se instala generalmente en estadios más avanzados de una legislatura.

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 agosto-diciembre 2023 por el Parlamento de Canarias, examinándose también el estado de tramitación de las iniciativas legislativas provenientes de la legislatura anterior, que excepcionalmente continúan en la XI Legislatura —

básicamente iniciativas legislativas populares—. En particular se dará cuenta en este apartado de las dos primeras leyes que fueron aprobadas en el período al que se refiere esta crónica, siendo la primera, la ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024. Y para cerrar ese bloque de innovaciones normativas, se incluye un apartado de novedades en el derecho parlamentario autonómico, en el que se destaca el importante número de resoluciones de la Mesa dictadas en el ejercicio de su función interpretativa y supletoria del Reglamento de la Cámara.

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 convalidados en este período, de los cuales solo en dos fue acordada su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Seguidamente, extractamos 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, al tratarse del período de sesiones inmediato posterior a la constitución de la nueva Cámara, se dará cuenta de un hito que propiamente se enmarca en el comienzo de la legislatura, como es la comunicación que efectúa el Gobierno de Canarias sobre la estructura y sedes de las Consejerías para su tramitación en el Parlamento de Canarias.

Asimismo, en esta crónica se verifica la tramitación parlamentaria de los informes que remite el Gobierno de Canarias para debate o evaluación, los informes de la Diputación del Común, las memorias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las Memorias de Cabildos Insulares. Y a ello se une el examen de otra actividad parlamentaria, en la que se da cuenta de los informes emitidos por el Parlamento de Canarias ante las modificaciones del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, se toma razón de las actuaciones en relación al control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la intervención parlamentaria autorizante, el detalle de los trabajos de las comisiones no permanentes de este período, que fueron las dos primeras comisiones de estudio, o la referencia que suele efectuarse a la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE).

2. ACTIVIDAD LEGISLATIVA

2.1. Innovación del ordenamiento autonómico: leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias en el período agosto-diciembre de 2023

Durante el período agosto-diciembre de 2023, el Parlamento de Canarias ha aprobado dos nuevas leyes autonómicas que son las siguientes:

- Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024.
- Ley 8/2023, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario.

El reducido número de leyes aprobadas es coherente con el comienzo de la XI Legislatura, en la que la primera norma aprobada, como suele ser habitual, es la ley de presupuestos generales. En cuanto a los presupuestos, entraron en la Cámara en tiempo y forma en el plazo legalmente establecido, es decir, dentro del mismo período de sesiones en el que fueron aprobados a través de la primera ley de legislatura. Y por lo que respecta a la otra ley que se aprobó, debe significarse que procede del acuerdo de la Cámara sobre la tramitación como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia, de un decreto ley después de su convalidación. Sin más, procede la exposición de su tramitación.

2.1.1. Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024 (remisión).

La aprobación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias es la segunda de las funciones que el Estatuto de Autonomía de Canarias (reforma aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre) atribuye al Parlamento de Canarias, después del ejercicio de la potestad legislativa (arts. 43.b) y 185.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Y, como ha subrayado el Tribunal Constitucional en la ley de presupuestos convergen tres funciones que corresponden a un parlamento: “*es una ley dictada en el ejercicio de su potestad legislativa, por la que se aprueban los presupuestos y, además, a través de ella, se controla la acción del Gobierno*” (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4). Y esa es la razón de que el ejercicio de esta iniciativa gubernamental reciba en esta crónica, y no sólo en el apartado de actividad legislativa, un tratamiento específico en apartado posterior, subrayando la convergencia de funciones del Parlamento en su aprobación.

2.1.2. Ley 8/2023, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario.

El 7 de noviembre de 2023 fue promulgado el Decreto ley 8/2023, de 6 de noviembre, por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario, y entró en vigor el 8 de noviembre siguiente (BOC núm. 218, de 7 de noviembre de 2023). El mismo día de su publicación tuvo entrada en la Cámara (código de iniciativa 11L/DL-0004), a los efectos prevenidos en los artículos 46 EACan y 161 del RPC. Emitido por el Consejo Consultivo de Canarias, el dictamen que exige el art. 161.3 del RPC, del que se desprendió la conformidad a Derecho del decreto ley de referencia, se sometió al trámite par-

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)

lamentario de control del que resultó su convalidación por el Pleno de la Cámara en su sesión de 21 de noviembre de 2023, así como su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, asignándose el código de iniciativa 11L/PL-0002 (BOPC núm. 176, de 23 de noviembre de 2023).

La Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en su reunión de 5 de diciembre de 2023, y a instancias de los GP Nacionalista Canario (CCa), Popular, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto, acordó tramitar dicho proyecto de ley directamente y en lectura única, con la apertura de un plazo común de presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado (BOPC núm. 195, de 7 de diciembre de 2023). En el plazo establecido para ello no fue presentada ninguna enmienda a la totalidad, pero sí dos enmiendas al articulado suscritas por los GP Nacionalista Canario (CCa), Popular, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto, a las que se adhirió el GP Socialista Canario, las cuales fueron admitidas a trámite por la Mesa del Parlamento en su reunión de 15 de diciembre de 2023 (BOPC núm. 206, de 15 de diciembre de 2023). No obstante, con posterioridad, también se adhirió a las enmiendas presentadas el GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc).

El debate en lectura única se produjo en la sesión plenaria del 21 de noviembre de 2023, del que resultó la aprobación de la Ley, publicándose en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 233, de 26 de diciembre de 2023, y en el Boletín Oficial de Canarias núm. 255, de 30 de diciembre de 2023. De conformidad con la disposición final única de la Ley 8/2023, de 27 de diciembre, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias. Asimismo, fue publicada la corrección de errores de la Ley en el BOPC núm. 8, de 5 de enero de 2024.

2.2. Nuevas iniciativas legislativas ejercitadas ante la Cámara.

El período temporal al que se contrae esta crónica solo se limita a las dos iniciativas legislativas que durante el mismo período de sesiones fueron aprobadas:

Nuevos Proyectos de ley en el período agosto-diciembre de 2023	Aprobados y remitidos por el Consejo de Gobierno	1	2
	Acordada su tramitación por la Cámara por el procedimiento de urgencia, procedentes de decretos leyes convalidados	1	
Nuevas Proposiciones de Ley en el período agosto-diciembre de 2023	De los grupos parlamentarios	0	0
	De los Cabildos Insulares	0	
	De los Ayuntamientos	0	
	De iniciativa popular	0	

2.3. Principales hitos de las iniciativas en trámite procedentes de períodos anteriores

Respecto de las iniciativas que proceden de legislaturas anteriores, y que por tanto, tuvieron entrada en la Cámara antes de agosto de 2023 y continúan en la XI Legislatura, deben significarse las tres proposiciones de ley de iniciativa popular que se encuentran en tramitación y que, conforme a lo preceptuado en el artículo 14 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular, no decayeron. Se deben destacar como principales hitos los siguientes:

- 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 cual tuvo entrada el 28 de abril de 2010, y fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en su sesión de 6 y 7 de marzo de 2012 (VIII Legislatura), iniciada la XI Legislatura, en el mes de septiembre de 2023 fueron propuestas las personas miembros de la nueva Cámara para formar parte de la Ponencia, sin que durante el período al que se refiere esta crónica se nombrara la misma por la Mesa de la Comisión de Sanidad.
- En cuanto a la *Proposición de ley de iniciativa popular Canaria de protección del arbolado urbano* (código de iniciativa 10L/PPLP-0034), antes de dar cuenta de las actuaciones realizadas en el período al que se contrae esta crónica, debe advertirse que tuvo entrada el 28 de octubre de 2019, y fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en su sesión de 12 y 13 de julio de 2022. Iniciada 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). La Mesa de la Comisión de Transición Ecológica, en su reunión de 16 de octubre de 2023 nombró 7 ponentes titulares y 6 suplentes, y calificó y admitió a trámite 18 enmiendas: 7 enmiendas del GP VOX, y 11 enmiendas de los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CCa), Nueva Canarias-Bloque Canarista (NCbc), Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto (BOPC núm. 137, de 3 de noviembre de 2023). Con posterioridad, la Mesa de la Comisión de Transición Ecológica, en su reunión de 15 de noviembre de 2023, nombró nueva ponente suplente por el GP Socialista Canario (BOPC núm. 162, de 16 de noviembre de 2023). Durante el período al que se refiere esta crónica no comenzaron los trabajos de la Ponencia nombrada.

- En cuanto a la *Proposición de ley de iniciativa popular del Turismo de Canarias* (código de iniciativa 10L/PPLP-0035), debe indicarse que tuvo entrada en la Cámara el 7 de junio de 2022. Y habiéndose recibido el 28 de junio de 2022 el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias, fue admitida a trámite la iniciativa popular el 5 de octubre de 2022 por la Mesa del Parlamento, disponiéndose, en consecuencia, 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. 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. Elegida una Junta de Control en la X legislatura, en la sesión plenaria de 23 de febrero de 2023, no llegó a celebrar su sesión constitutiva. Por ello, constituida la nueva Cámara, en la XI Legislatura, y continuando la tramitación, la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en reunión de 5 de septiembre 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. 50, de 7 de septiembre de 2023). En la sesión plenaria de 6 y 7 de septiembre de 2023 fueron elegidos los miembros de la Junta de Control de la proposición de ley de iniciativa popular del Turismo de Canarias y fueron: la Sra. Fuentes Mesa (GP Socialista Canario), el Sr. Cabrera González (GP Nacionalista Canario CCa), el Sr. Ester Sánchez (GP Popular) y la Sra. Santana Santana (GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)). A continuación, la Mesa del Parlamento, en su reunión de 21 de septiembre de 2023, adoptó el acuerdo de medidas de impulso y protección de datos para el recuento y comprobación de firmas (BOPC núm. 71, de 29 de septiembre de 2023), y el Letrado-Secretario General del Parlamento delegó sus atribuciones de auxilio a la Junta de Control en un Letrado de la Cámara (BOPC núm. 81, de 3 de octubre de 2023). El 23 de octubre de 2023 se celebró la sesión constitutiva de la Junta de Control en la iniciativa popular de referencia, iniciándose los trabajos que los artículos 10 y 11 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre encomiendan a este órgano.
- Finalmente, la *Proposición de ley de iniciativa popular de volcanes de Canarias* tuvo entrada en la Cámara el 29 de marzo de 2023 y constituyó la tercera y última iniciativa popular ejercitada en la X Legislatura, a la cual se asignó el código de iniciativa 10L/PPLP-0036. Disuelta la Cámara, y superadas las incidencias que advirtió el Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 163/2023, de 19 de abril de 2023), fue admitida a trámite el 18 de mayo de 2023 por la Mesa de la Diputación Permanente, dispo-

niéndose 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. El 22 de septiembre de 2023 tuvieron entrada los pliegos de firmas, y la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en reunión de 3 de octubre de 2023 fijó el procedimiento para la elección de los miembros de la Junta de Control, garantizando el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, y que la extracción de los miembros de la Cámara que integrarían la propuesta de composición de la Junta de Control lo fuera desde los cuatro grupos mayoritarios (BOPC núm. 97, de 13 de octubre de 2023). En la sesión plenaria de 24 y 25 de octubre de 2023 fueron elegidos los miembros de la Junta de Control en la proposición de ley de iniciativa popular de volcanes de Canarias y fueron: la Sra. Vanoostende Simili (GP Socialista Canario), el Sr. De Felipe Lorenzo (GP Nacionalista Canario CCA), la Sra. Díaz y Díaz (GP Popular) y el Sr. Campos Jiménez (GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)). A continuación, la Mesa del Parlamento, en su reunión de 5 de diciembre de 2023, adoptó el acuerdo de medidas de impulso y seguridad en las labores de recuento y comprobación de firmas (BOPC núm. 196, de 7 de septiembre de 2023), y el Letrado-Secretario General del Parlamento delegó sus atribuciones de auxilio a la Junta de Control en un Letrado de la Cámara (BOPC núm. 182, de 29 de noviembre de 2023). Por último, en el período al que se refiere esta crónica no se celebró la sesión constitutiva.

3. APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS PARA 2024 A TRAVÉS DE LA LEY 7/2023, DE 27 DE DICIEMBRE

Dentro del plazo establecido en el artículo 39 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, el Consejo de Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobó en su reunión de 23 de octubre de 2023 el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2024, el cual tuvo entrada en la Cámara el 31 de octubre de 2023. La Mesa del Parlamento de Canarias lo calificó y admitió a trámite ese mismo día (con el código de la iniciativa 11L/PL-0001), ordenándose su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 129, de 2 de noviembre de 2023.

Sin embargo, con carácter previo a su entrada, se aprobó por la Mesa de la Cámara el calendario de tramitación, de acuerdo con el artículo 145.2 RPC, al que se habría de acomodar la tramitación del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, junto a la reducción de los plazos (art. 106 RPC) y la excepción de la preceptividad de distribución de la documentación con antelación de al menos cuarenta y ocho

horas (art. 82.1 del RPC) (BOPC núm. 88, de 5 de octubre de 2023). Todo ello sin perjuicio de la modificación puntual del calendario acordada por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 3 de noviembre de 2023 (BOPC núm. 136, de 3 de noviembre de 2023).

Asimismo, se establecieron una serie de medidas que acompañaron a la tramitación de los presupuestos autonómicos. En efecto, la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 31 de octubre de 2023, acordó por primera vez tras la reforma del Reglamento de la Cámara de 2023, unas instrucciones de tramitación, conforme a lo dispuesto en los arts. 133 y 137 del RPC. Estas instrucciones vienen a sustituir a las anteriores directrices de tramitación parlamentaria, promovidas desde la Mesa de la Comisión de Presupuestos y Hacienda en la X Legislatura. Estas instrucciones de tramitación establecieron criterios para la presentación y calificación de las enmiendas al articulado, y contemplaron previsiones dirigidas a las enmiendas *in voce*, incluyendo plazos de presentación. Y por otra parte, se ordenó el procedimiento para realizar bloques de votación a través de la obtención anticipada del sentido del voto de los grupos parlamentarios (BOPC núm. 131, de 2 de noviembre de 2023).

Los días 2, 3 y 6 de noviembre de 2023 tuvieron lugar las comparecencias informativas del Gobierno ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda sobre las previsiones del proyecto de ley en sus respectivos departamentos. La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 31 de octubre de 2023, autorizó la asistencia a dichas comparecencias informativas de hasta dos diputados más para cada grupo parlamentario con derecho a indemnización (BOPC núm. 132, de 2 de noviembre de 2023).

En el último día del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad fueron presentadas dos: 1 del Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc) y 1 del GP Socialista Canario, en ambos casos de carácter devolutivo (BOPC núm. 175, de 22 de noviembre de 2023), habida cuenta la prohibición reglamentaria de presentación de enmiendas a la totalidad de texto alternativo (art. 145.4 del RPC). Ambas enmiendas de totalidad fueron defendidas por sus proponentes en el debate de primera lectura el 23 de noviembre de 2023, siendo rechazadas, de lo que se siguió la fijación de las cifras globales de los estados de presupuestos en los términos establecidos en el artículo 146.2 del Reglamento de la Cámara.

Por otra parte, la Mesa de la Cámara, con el acuerdo de la Junta de Portavoces, en su reunión de 31 de octubre de 2023 fijó la composición de la Ponencia a nombrar por la Mesa de la Comisión en hasta dos miembros por cada grupo parlamentario (BOPC núm. 133, de 2 de noviembre de 2023). Y en su virtud, la Mesa de la Comisión de Presupuestos y Hacienda nombró 13 ponentes titulares y 11 ponentes suplentes, en su reunión de 30 de noviembre de 2023.

Fueron presentadas 766 enmiendas al articulado por los grupos parlamentarios. La Mesa de la Comisión de Presupuestos y Hacienda en su reunión de 30

de noviembre 2023, admitió a trámite 737 enmiendas al articulado, y no admitió 31 enmiendas conforme a esta relación:

Enmendante	Número de enmiendas presentadas	Número de enmiendas admitidas	Número de enmiendas inadmitidas
GP Nacionalista Canario (CCa), Popular, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto	192	187	5
GP Socialista Canario	326*	302	24
GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	129	129	0
GP VOX	121	119	2
TOTAL	768*	737*	31

* El número de enmiendas presentadas inicialmente por el GP Socialista Canario fue de 324 sin perjuicio de que la Mesa de la Comisión en el trámite de calificación dividió dos enmiendas, las n.º 505 y 507, para crear las n.º 505 bis y 507 bis, siendo por ello que figura 326 en el número de enmiendas presentadas por el grupo, y en se incrementan las admitidas y el total de las presentadas y admitidas (BOPC núm. 190, de 4 de diciembre de 2023).

En los acuerdos de la Mesa de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de su reunión de 30 de noviembre 2023 figura la motivación de las inadmisiones, que se pueden agrupar en tres motivos: primero, en la infracción de los requisitos de admisibilidad de las enmiendas al articulado, concretamente, arts. 145.5, 146.2 y 146.3 del RPC, al vulnerarse el principio de nivelación; segundo, por pretender la inclusión de contenido que infringe los límites materiales de la ley de presupuestos de acuerdo con la jurisprudencia constitucional; y tercero, por apreciarse la inconstitucionalidad palmaria y evidente, debida a la conculcación de los arts. 149.1.13ª y 18ª de la CE (BOPC núm. 190, de 4 de diciembre de 2023). Contra el acuerdo de calificación de inadmisión de enmiendas, y con base en el artículo 132.3 del RPC se interpusieron dos reclamaciones ante la Mesa de la Cámara, y en la sesión de la Comisión de Presupuestos y Hacienda de 14 de diciembre de 2024 se dio cuenta de la desestimación de las mismas.

La Ponencia nombrada para elaborar el informe relativo al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023 se reunió el 4 de diciembre de 2023, elevando a la Comisión su informe (publicado en el BOPC núm. 202, de 13 de diciembre de 2023). La Comisión de Presupuestos y Hacienda emitió el dictamen relativo al proyecto de ley de referencia en su sesión de 14 de diciembre de 2023, elevándolo al Pleno (publicado en el BOPC núm. 208, de 18 de diciembre de 2023). Y el debate final plenario, del que resultó la aprobación de la Ley, se produjo en la sesión plenaria del 19 de diciembre de 2023.

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)

Desde la reunión de la Ponencia hasta el debate final en el Pleno fueron presentadas 133 enmiendas *in voce* de conformidad con la práctica parlamentaria habitual y teniendo en cuenta las instrucciones de tramitación, conforme a la siguiente relación:

Enmendante	Número de enmiendas presentadas en la Ponencia	Número de enmiendas presentada en la Comisión	Número de enmiendas presentada en el Pleno	Número total de enmiendas in voce presentadas por grupo parlamentario
GP Nacionalista Canario (CCa), Popular, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto	16	31	0	47
GP Socialista Canario	7	7	25	39
GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	6	34	2	42
GP VOX	0	5	0	5
TOTAL	29	77	27	133

La Ley aprobada se publicó en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 226, de 28 de diciembre de 2023, y en el Boletín Oficial de Canarias núm. 255, de 30 de diciembre de 2023. De conformidad con la disposición final décima quinta de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, entró en vigor el 1 de enero de 2024.

4. ACTIVIDAD DE CONTROL AL GOBIERNO DE CANARIAS.

4.1. Convalidación o derogación de decretos leyes.

En el periodo agosto-diciembre 2023 se sometió a la consideración de la Cámara, la convalidación o derogación de cinco decretos leyes:

- Decreto-ley 5/2023, de 4 de septiembre, por el que se modifican las bonificaciones en la cuota tributaria del Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre, por el que se prorroga la aplicación del tipo cero en el Impuesto General Indirecto Canario, para la recuperación de diversas actividades en la isla de La Palma y para combatir los efectos del COVID-19.

- Decreto-ley 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC).
- Decreto-ley 8/2023, de 6 de noviembre, por el que se modifica la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario.
- Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.

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 5/2023, de 4 de septiembre.	Convalidado en la sesión plenaria de 26 y 27 de septiembre de 2023.	No
Decreto-ley 6/2023, de 25 de septiembre.	Convalidado en la sesión plenaria de 24 y 25 de octubre de 2023.	No
Decreto-ley 7/2023, de 9 de octubre	Convalidado en la sesión plenaria de 7 y 8 de noviembre de 2023.	No
Decreto-ley 8/2023, de 6 de noviembre.	Convalidado en la sesión plenaria de 21 de noviembre de 2023.	Sí
Decreto-ley 9/2023, de 18 de diciembre.	Convalidado en la sesión plenaria de 20 de diciembre de 2022.	Sí

En el período al que se refiere esta crónica sólo se acordó tramitar por la Cámara dos decretos-leyes convalidados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia (art. 46.4 del EACan).

4.2. 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 agosto-diciembre de 2023.

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)

4.2.1. Preguntas orales por comisiones parlamentarias.

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Economía, Industria y Comercio, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Economía, Industria, Comercio y Autónomos	2	0	4	1	1	0	2

		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 (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad	2	1	4	1	4	3	7

		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 (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Hacienda, y Relaciones con la Unión Europea	0	0	0	2	1	0	0

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico y Justicia, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad	1	1	3	1	2	3	3

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Educación, Formación Profesional y Deportes, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes	2	0	3	3	1	2	3

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Política Territorial, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas	2	1	1	0	0	2	3

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Turismo y Empleo, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Turismo y Empleo	1	0	2	2	1	2	1

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura	2	0	3	2	2	4	5

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Transición Ecológica, ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Transición Ecológica y Energía	1	1	1	1	1	1	1

		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 (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias	2	1	2	2	1	2	2

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en la Comisión de Sanidad ordenadas por grupos parlamentarios						
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Sanidad	3	3	4	4	3	5	3

		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 (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria	1	0	3	1	2	6	3

Crónica de la actividad parlamentaria canaria (agosto-diciembre de 2023)

		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 (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias	1	0	1	1	1	0	1
	Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes	0	0	1	1	1	0	1

		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 (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)	GP Socialista Canario
<i>Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias</i>	Consejera Hacienda y Relaciones con la Unión Europea	1	0	0	0	1	1	0
	Viceconsejero de Acción Exterior	0	0	0	0	0	1	0

4.2.2. Preguntas orales en el Pleno

		Número de preguntas orales formuladas por miembros del Parlamento de Canarias en el Pleno, ordenadas por grupos parlamentarios						Número total de preguntas respondidas por miembros del Gobierno	
		GP Mixto	GP Agrupación Socialista Gomera (ASG)	GP VOX	GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc)	GP Popular	GP Nacionalista Canario (CCa)		GP Socialista Canario
Proporciona la respuesta por parte del Gobierno de Canarias	Presidente de Canarias	8	8	8	8	8	8	8	56
	Consejero de Economía, Industria, Comercio y Autónomos	0	3	0	1	3	2	6	15
	Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad	1	1	0	1	2	6	5	16
	Consejera de Hacienda, y Relaciones con la Unión Europea	0	0	0	0	1	0	5	6
	Consejera de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad	0	1	0	0	0	4	4	9
	Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes	1	0	1	2	4	4	5	17
	Consejero de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas	0	2	0	1	2	2	1	8
	Consejera de Turismo y Empleo	0	0	1	0	2	1	3	7
	Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura	0	0	0	0	1	1	1	3
	Consejero de Transición Ecológica y Energía	0	1	0	1	4	1	1	8
	Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias	1	0	1	1	1	3	4	11
	Consejera de Sanidad	1	0	1	1	0	7	6	16
Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca	2	0	3	0	2	2	2	11	
	<i>Número total de preguntas formuladas por los grupos parlamentarios</i>	14	16	15	16	30	41	51	183

4.3. Comunicaciones del Gobierno de Canarias

Durante el período al que se refiere esta crónica, el Gobierno de Canarias remitió dos comunicaciones a la Cámara. La primera, fue la Comunicación sobre las sedes y estructura de las Consejerías del Gobierno de Canarias (código de iniciativa 11L/CG-0001), que tuvo entrada el 29 de agosto de 2023; y la segunda, fue la Comunicación sobre la aprobación de la declaración de Emergencia Energética en la Comunidad Autónoma de Canarias (código de iniciativa 11L/CG-0002), que tuvo entrada en la Cámara el 5 de octubre de 2023. Analizamos separadamente cada una:

- *Comunicación del Gobierno de Canarias sobre las sedes y estructura de las Consejerías del Gobierno de Canarias* (código de iniciativa 11L/CG-0001). El Consejo de Gobierno, en su sesión de 28 de agosto de 2023, a propuesta del Presidente, acordó remitir al Parlamento de Canarias dicha comunicación para su debate en Pleno, conforme a lo dispuesto en el art. 27.3 de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en la redacción dada al mismo por la disposición final primera de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 189 del Reglamento de la Cámara, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 31 de agosto de 2023, admitió a trámite la comunicación del Gobierno de Canarias sobre las sedes y estructura de las Consejerías del Gobierno de Canarias, asignándole el código de iniciativa 11L/CG-0001, y ordenando su tramitación ante el Pleno (BOPC núm. 48, de 5 de septiembre de 2023). De acuerdo con el trámite reglamentario, la comunicación del Gobierno fue debatida en la sesión plenaria de 12 y 13 de septiembre de 2023 en la cual intervino la consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad. De acuerdo con el artículo 190 del Reglamento, se presentaron 4 propuestas de resolución: en primer lugar, de los GP Nacionalista Canario (CCa), Popular, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto; en segundo lugar, del GP Socialista Canario; en tercer lugar, del GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), y, en cuarto lugar, del GP VOX. Admitidas a trámite todas las propuestas, fueron sometidas a votación plenaria, y resultaron aprobadas las de los GP Nacionalista Canario (CCa), Popular, Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto.
- *Comunicación del Gobierno de Canarias sobre la aprobación de la declaración de Emergencia Energética en la Comunidad Autónoma de Canarias* (código de iniciativa 11L/CG-0002). El Consejo de Gobierno, en su sesión de 2 de octubre de 2023, a propuesta del Consejero de Transición Ecológica y Energía, acordó remitir al Parlamento de Canarias dicha comunicación para su debate en Pleno. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 189 del Reglamento de la Cámara, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 9 de octubre de 2023, admitió a trámite la comunicación del Gobierno de

Canarias sobre la aprobación de la declaración de Emergencia Energética en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOPC núm. 95, de 9 de octubre de 2023). De acuerdo con el trámite reglamentario, la comunicación del Gobierno fue debatida en la sesión plenaria de 10 y 11 de octubre de 2023 en la cual intervino el consejero de Transición Ecológica y Energía. De acuerdo con el artículo 190 del Reglamento, se presentaron 2 propuestas de resolución: en primer lugar, del GP VOX; y en segundo lugar una transaccional de los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CCa), Popular, Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto. En la misma sesión plenaria fueron debatidas sometidas a votación, resultando aprobadas las de los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CCa), Popular, Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), Agrupación Socialista Gomera (ASG) y Mixto, y publicándose la resolución en el BOPC núm. 150, de 10 de noviembre de 2023.

5. ACTIVIDAD DE CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: LA CUENTA GENERAL

La Audiencia de Cuentas de Canarias, ejerciendo sus funciones por delegación del Parlamento en el examen y comprobación de la Cuenta General, de acuerdo con el art. 59.3 del EACan, aprobó el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias, ejercicio 2021 (código de iniciativa 10L/IACG-0004), el cual tuvo entrada en la Cámara el 29 de diciembre de 2022, dentro del plazo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo.

El 13 de enero de 2023 la Mesa de la Cámara lo admitió a trámite y lo remitió a la Comisión de Presupuestos y Hacienda (BOPC núm. 12, de 20 de enero de 2023). Sin embargo, como consecuencia de la convocatoria electoral, no fue hasta la XI Legislatura, en la que fue presentado dicho informe, teniendo en cuenta que la Mesa de la Cámara dejó sin efecto la remisión a la Comisión de Presupuestos y Hacienda, y lo remitió a la nueva Comisión de Relaciones con la Audiencia de Cuentas de Canarias (BOPC núm. 37, de 7 de agosto de 2023). Por tanto, este informe fue presentado el 18 de septiembre de 2023, por el Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias ante la recién creada Comisión de Relaciones con la Audiencia de Cuentas de Canarias. Tras finalizar el debate, se abrió el plazo de cinco días que preceptúa el artículo 197.4 del RPC, en el que los grupos parlamentarios presentaron sus propuestas de resolución, entre las que interesaron la aprobación de la Cuenta General los GP Nacionalista Canario (CCa), Socialista Canario, Popular y Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc). Por el contrario, el GP VOX interesó la no aprobación de la Cuenta General en sus propuestas de resolución.

Después del trámite de calificación por la Mesa de la Comisión de Relaciones con la Audiencia de Cuentas de Canarias, conforme a lo previsto en el art. 197.7 del Reglamento de la Cámara, las propuestas de resolución fueron elevadas al Pleno del Parlamento que, en su sesión de 10 y 11 de octubre de 2023, adoptó

las resoluciones sobre la Cuenta General, ejercicio 2021, las cuales fueron objeto de publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 214, de 13 de junio de 2024.

Dentro del período al que se refiere esta crónica tuvo entrada el Informe de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias, ejercicio 2022 (11L/IACG-0001), el 29 de diciembre de 2023, dentro del plazo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 4/1989, de 2 de mayo. No obstante, su tramitación se analizará en el momento oportuno en próximo número de esta crónica.

6. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE INFORMES Y MEMORIAS OTROS ÓRGANOS O INSTITUCIONES

6.1. Informes del Gobierno de Canarias para debate o evaluación

El 2 de noviembre de 2023 tuvo entrada el Estudio sobre economía sumergida y fraude fiscal y laboral en Canarias. Una aproximación (código de iniciativa 11L/IG/D-0001), que la Mesa de la Cámara calificó y admitió a trámite su reunión de 15 de noviembre de 2023 (BOPC núm. 173, de 21 de noviembre de 2023). Se trata del informe al que se refiere la disposición adicional undécima de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021, que a los efectos de evaluación de la economía sumergida en Canarias mandató a la Consejería de Hacienda a que encomendara a una comisión, formada por expertos independientes, la elaboración de un análisis y evaluación oficial de la economía sumergida en Canarias, del fraude fiscal y laboral, y de la evasión fiscal por sectores económicos e impuestos.

La citada disposición adicional undécima estableció la presentación y debate parlamentario del informe, y como el Reglamento de la Cámara, después de su modificación de 2023, no preveía un cauce procedimental para ello, fue aprobada una Resolución de carácter general de regulación del procedimiento para el debate del informe previsto por la disposición adicional undécima de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021 (11L/RM-0002), resolución sobre la que volveremos en apartado posterior de esta crónica. No en vano, en el período al que se refiere esta crónica no se produjo la presentación del informe en comisión parlamentaria.

6.2. Informes de la Diputación del Común

En el período temporal al que se refiere esta crónica tuvo entrada un nuevo informe extraordinario procedente de la Diputación del Común, y fue el *Informe extraordinario sobre la situación de la vivienda en Canarias desde una perspectiva social* (código de iniciativa 11L/IDC-0001). Este informe entró en la Cámara el 28 de septiembre de 2023 y la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta

de Portavoces acordó, en su reunión de 17 de octubre de 2023 su remisión a la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Vivienda (BOPC núm. 104, de 18 de octubre de 2023), en la que el Diputado del Común efectuó su presentación, en sesión extraordinaria (art. 201.5 del RPC), el 13 de noviembre de 2023.

6.3 Memorias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias

La Memoria del Tribunal Superior de Justicia de Canarias correspondiente al año 2022 (código de iniciativa 11L/TSJC-0001), tuvo entrada en la Cámara el 12 de septiembre de 2023. Fue presentada por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en sesión extraordinaria de la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico y Justicia (art. 55.4 del RPC), el 16 de octubre de 2023.

6.4. Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias ejercicio 2022

La Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias ejercicio 2022 (código de iniciativa 11L/FCAC-0001), tuvo entrada en la Cámara el 5 de octubre de 2023. Fue presentada por la Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Canarias en sesión extraordinaria de la Comisión de Gobernación, Desarrollo Autonómico y Justicia (art. 55.4 del RPC), el 23 de octubre de 2023.

6.5. 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 tuvo entrada una memoria remitida por un cabildo insular, en concreto la Memoria del Cabildo Insular de Tenerife, sobre rendimiento y eficacia de los servicios transferidos y delegados, ejercicio 2022 (código de iniciativa 11L/MCI-0001) el 29 de diciembre de 2023, sin que en el año 2023 se produjera su tratamiento en la Comisión General de Cabildos Insulares.

7. OTRA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

7.1. Informes REF

Durante los meses de agosto a diciembre de 2023 se emitió un solo informe por el Parlamento de Canarias de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 del Estatuto de Autonomía de Canarias, sobre los Proyectos de redacción de

disposición derogatoria de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 31/2021, de 28 de diciembre, y de disposición final relativa a la modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias a incluir en un próximo Real Decreto-ley (código de iniciativa 11L/IAE-0001).

El 19 de diciembre de 2023 la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, fijó el procedimiento para la emisión del informe a emitir por el Parlamento de Canarias con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la CE, el artículo 167 del EACan y el artículo 196 del Reglamento de la Cámara, habiendo recibido escrito del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por el que se daba traslado de los proyectos de redacción de disposición derogatoria de la disposición adicional primera del Real Decreto ley 31/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y se fija un nuevo plazo para presentar las renunciaciones o revocaciones a métodos y regímenes especiales de tributación, así como de disposición final relativa a la modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (BOPC núm. 210, de 19 de diciembre de 2023).

Sobre la base de ese procedimiento, la Cámara en la sesión plenaria de 19 de diciembre de 2023 emitió informe favorable al respecto de las dos modificaciones normativas del régimen económico y fiscal de Canarias planteadas desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública (BOPC núm. 211, de 20 de diciembre de 2023).

7.2. 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 amparo de lo dispuesto en el art. 53.5 del RPC, aprobó dos propuestas de dictamen que se relacionarán, que luego fueron trasladadas a la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior para su conocimiento, en la competencia que le atribuye el art. 53.1 del RPC para evacuar las consultas formuladas al Parlamento de Canarias por las Cortes Generales previamente a la emisión por estas de un dictamen. Así:

- De una parte, el 23 de octubre de 2023 la ponencia aprobó el dictamen sobre la propuesta de la directiva europea del consejo por la que se modifica la directiva 008/98/CE sobre los residuos (11L/CSUE-0041) (BOPC núm. 122, de 26 de octubre de 2023). La Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior tomó conocimiento del mismo el 10 de noviembre de 2023.
- Y, de otra parte, el 9 de noviembre de 2023 la ponencia aprobó el dictamen sobre la propuesta por la que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 en lo que respecta a la revisión del mecanismo de suspensión.

COM (2023) 642 FINAL (11L/CSUE-0051) (BOPC núm. 157, de 14 de noviembre de 2023). La Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior tomó conocimiento del mismo el 10 de noviembre de 2023.

Asimismo, durante el período al que se refiere esta crónica se emitió un dictamen más, pero no por la Ponencia sino por la Comisión de Asuntos Europeos y de Acción Exterior, en virtud de lo dispuesto en art. 53.3 del RPC. En efecto, en su sesión de 1 de diciembre de 2023, la Comisión de Asuntos Europeos y de Acción Exterior aprobó el dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/2031 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los programas plurianuales de prospección; las notificaciones relativas a la presencia de plagas reguladas no cuarentenarias; las excepciones temporales a las prohibiciones de importación y a los requisitos especiales de importación, así como establecimiento de procedimientos para su concesión; los requisitos temporales de importación de vegetales, productos vegetales y otros objetos de alto riesgo; el establecimiento de los procedimientos para la elaboración de listas de vegetales de alto riesgo; el contenido de los certificados fitosanitarios; el uso de pasaportes fitosanitarios, y en lo que respecta a determinadas obligaciones de presentación de informes sobre las zonas demarcadas y las prospecciones de plagas [COM (2023) 661 final] [2023/0378 (COD)] (11L/CSUE-0057) (BOPC núm. 192, de 5 de diciembre de 2023). El Pleno de la Cámara tomó conocimiento del mismo el 13 de diciembre de 2023.

7.3. Comisiones no permanentes: Comisiones de Estudio

Durante el período agosto-diciembre de 2023 se crearon las dos primeras Comisiones de Estudio de la XI Legislatura. La creación de la primera, la Comisión de Estudio sobre el reto demográfico y el equilibrio poblacional en Canarias (11L/AGCE-0001), de acuerdo con el art. 59.1 del Reglamento de la Cámara, fue a iniciativa de los GP Socialista Canario, Nacionalista Canario (CCa), Popular, Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), Agrupación Socialista Gomera (ASG), y Mixto. El Pleno de la Cámara, en su sesión de 12 y 13 de septiembre de 2023 aprobó por mayoría la creación de esta Comisión de Estudio, en continuación de los trabajos realizados por la comisión homónima de la X Legislatura (iniciativa 10L/AGCE-0005), fijando un periodo de seis meses para llevar a cabo el trabajo encomendado a la comisión desde su constitución (BOPC núm. 100, de 16 de octubre de 2023), la cual se produjo en sesión de 14 de diciembre de 2023 (BOPC núm. 10, de 10 de enero de 2024).

En segundo lugar, se debe citar en este apartado la creación de la Comisión de Estudio sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (11L/AGCE-0002) que, a instancias de los GP Socialista Canario y Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), fue acordada por el Pleno de la Cámara, por mayoría, en su sesión de 12 y 13 de diciembre de 2023, fijando también un período

de seis meses para llevar a cabo el trabajo encomendado a la comisión desde su constitución (BOPC núm. 62, de 22 de febrero de 2024), constitución que se produjo en período posterior al que se refiere esta crónica.

7.4. La intervención parlamentaria autorizante

Al finalizar la X Legislatura, 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).

El 1 de junio de 2023, fue admitido a trámite por la Mesa de la Diputación Permanente y, continuando su tramitación en la XI Legislatura, se acordó su remisión al Pleno por la nueva Mesa de la Cámara en la XI Legislatura, en su reunión de 28 de julio de 2023.

En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, que señala que es necesaria la autorización del Parlamento de Canarias para la subrogación temporal en todas o parte de las atribuciones de los Consejos Insulares, por primera vez bajo la vigencia de la Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas, el Pleno de la Cámara en su sesión de 12 y 13 de septiembre de 2023 acordó autorizar 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 (BOPC núm. 78, de 2 de octubre de 2023).

7.5. De la Conferencia de las Asambleas legislativas regionales de Europa (CALRE)

En la Asamblea Plenaria de la CALRE, celebrada en Bruselas el 1 de diciembre de 2023, el Parlamento de Canarias pasó a coordinar el grupo de trabajo sobre migración, tomando el relevo de la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de Madeira (Portugal).

8. NOVEDADES EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO

En número anterior de esta revista se recogió la crónica del primer semestre de 2023, donde se dio cuenta, en el apartado de las novedades en el derecho parlamentario autonómico, de la importante reforma del Reglamento de la Cámara de 2023, junto a determinados acuerdos de la Mesa del Parlamento. Sin embargo, a pesar de corresponder a aquel período, por conveniencia sistemática, no se dio cuenta en ese momento de la aprobación de una Resolución de la Mesa, derivada de un error de transcripción de la reforma reglamentaria, según reza la parte expositiva de la citada resolución (BOPC núm. 13, de 7 de julio de 2023), razón por la que se tratará también, excepcionalmente, junto a las que corresponden a este período.

8.1. Resoluciones de la Mesa del Parlamento

El artículo 33.1.7^a del RPC atribuye a la Mesa de la Cámara la facultad de interpretar y suplir el Reglamento en los casos de duda u omisión. Y cuando en virtud de esa función supletoria la Mesa se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Junta de Portavoces. Pues bien, en el período al que se refiere esta crónica fueron aprobadas tres Resoluciones de la Mesa, supletorias del Reglamento de la Cámara, que junto con la de julio de 2023, antes citada, conforman el objeto de análisis en este apartado de la crónica, que procedemos a examinar:

- *Resolución de carácter general supletoria del Reglamento en relación con el régimen de dedicación exclusiva de los miembros de la Mesa, y de las personas que desempeñen las portavocías y presidencias de los grupos parlamentarios, así como con la atribución de la competencia para la fijación de las obligaciones derivadas de dicho régimen (11L/RM-0001)*, publicada en el BOPC núm. 13, de 7 de julio de 2023. Esta resolución regula la obligatoriedad del régimen de dedicación exclusiva para las personas que ostenten la Presidencia y al resto de miembros de la Mesa del Parlamento, atribuyendo a esta última la competencia para la fijación de las obligaciones derivadas de este régimen.
- *Resolución de carácter general de regulación del procedimiento para el debate del informe previsto por la disposición adicional undécima de la Ley 7/2020, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2021 (11L/RM-0002)*, publicada en el BOPC núm. 160, de 15 de noviembre de 2023. El presupuesto fáctico de esta resolución fue la entrada, el 2 de noviembre de 2023, del Estudio sobre economía sumergida y fraude fiscal y laboral en Canarias. Una aproximación (código de iniciativa 11L/IG/D-0001), informe al que se refiere la Ley 7/2020, de 29 de diciembre. Ante la laguna reglamentaria para su tramitación en la Cámara, esta resolución viene a fijar un procedimiento

parlamentario que, a grandes rasgos, parece haberse inspirado en procedimiento de las comunicaciones del Gobierno (arts. 189 y 190 RPC) —con el que guarda grandes similitudes, principalmente por lo que atañe a la posibilidad de formular propuestas de resolución—.

- *Resolución de carácter general supletoria del Reglamento sobre conclusión de la tramitación parlamentaria, sin presentación, de determinados informes de fiscalización remitidos por la Audiencia de Cuentas de Canarias (11L/RM-0003)*, publicada en el BOPC núm. 194, de 7 de diciembre de 2023. Esta resolución tuvo por objeto la regulación de la conclusión de la tramitación parlamentaria, sin presentación, de determinados informes de fiscalización remitidos por la Audiencia de Cuentas de Canarias, cuando pueda apreciarse un desfase temporal significativo en relación con la materia objeto de fiscalización, en atención al período que medie entre la fecha de las actuaciones fiscalizadas por la Audiencia de Cuentas, y el momento de la admisión a trámite del informe por la Mesa de la Cámara. En definitiva, se trata de una norma excepcional que permite no aplicar, respecto de determinados informes de fiscalización, lo dispuesto en los apartados 2 a 8 del art. 197 del RPC.
- *Resolución relativa al procedimiento de elección de la persona candidata a ocupar la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria en desarrollo de lo previsto por el artículo 1 del Decreto ley 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC) (11L/RM-0004)*, publicada en el BOPC núm. 193, de 5 de diciembre de 2023. Tras el Decreto ley 7/2023, de 9 de octubre existía una laguna reglamentaria derivada de la ausencia de un procedimiento específico en sede parlamentaria sobre la elección de este cargo. Esta resolución de cuatro artículos y una disposición final, regula la calificación y admisión a trámite de la propuesta del Gobierno de Canarias de persona candidata a ocupar la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC), el trámite de verificación de la idoneidad de la persona candidata en la Comisión de Control de Radiotelevisión Canaria, la elección por el Pleno de la Cámara y, la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.

8.2. 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*: el BOPC núm. 207, de 15 de diciembre de 2023, publica 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. Este acuerdo establece las cuantías de las subvenciones económicas de los grupos parlamentarios, previstas en el art. 30 del RPC, que comprenden la subvención destinada específicamente a la contratación de personal adscrito a los grupos parlamentarios, la subvención fija por grupo parlamentario, y la subvención variable en función del número de diputados.
- 2) *Criterios para la confección del orden del día del Pleno y de las comisiones*: el BOPC núm. 52, de 8 de septiembre de 2023 publicó la resolución por la Mesa de la Cámara de la reconsideración interpuesta por el GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), frente al Acuerdo de la Mesa de 18 de julio de 2023 (BOPC núm. 25, de 21 de julio de 2023¹) sobre criterios para la confección del orden del día del Pleno y de las comisiones (11L/CMAP-0001). El Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 5 de septiembre de 2023 que publica el BOPC núm. 52, de 8 de septiembre de 2023 contiene la desestimación de la reconsideración en lo tocante a las preguntas orales, y la estimación y subsecuente modificación de los criterios de distribución y número de las siguientes iniciativas: interpelaciones, proposiciones no de ley y comparecencias.
- 3) *Criterios sobre remisión de iniciativas a las Comisiones de la Cámara*: el BOPC núm. 135, de 3 de noviembre de 2023, publica el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 31 de octubre de 2023, que modifica el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 25 de julio de 2023 (BOPC núm. 29, de 27 de julio de 2023) relativo a criterios sobre remisión de iniciativas a las Comisiones de la Cámara (11L/CMAP-0003). Así pues, estos criterios persiguen delimitar la correspondencia entre comisiones parlamentarias y consejerías en aras de determinar en cada una de las cuales comparecen las personas titulares de las Consejerías, o en su caso, Viceconsejerías.
- 4) *Instrucciones de tramitación en el proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024*, aprobadas por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en su reunión de 31 de octubre de 2023 (BOPC núm. 131, de 2 de noviembre de 2023). Como ya se dijo antes, es la primera vez que se adoptan estas instrucciones tras la reforma del Reglamento de la Cámara de 2023, conforme a lo dispuesto en los arts. 133 y 137 del RPC. Estas instrucciones suceden a las anteriores directrices de tramitación parlamentaria, promovidas desde la Mesa

¹ Debe advertirse que ese mismo BOPC contenía otro Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 18 de julio de 2023, sobre los criterios para la calificación, admisión y tramitación de las iniciativas de control al Gobierno (11L/CMAP-0002).

de la Comisión de Presupuestos y Hacienda en la X Legislatura, y establecieron criterios para la presentación y calificación de las enmiendas al articulado, incidiendo principalmente en el principio de nivelación. También se incluyeron previsiones dirigidas a las enmiendas *in voce*, las cuales también incluyó la reforma de 2023, fijándose plazos para su presentación. Y por otra parte, se ordenó el procedimiento para realizar bloques de votación a través de la obtención anticipada del sentido del voto de los grupos parlamentarios, con el amparo reglamentario que proporciona, tras la reforma, el artículo 92 del RPC.

9. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Web institucional del Parlamento de Canarias: www.parcan.es
- Web de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europea (CALRE) www.calre.net.eu
- Boletín Oficial del Parlamento de Canarias.
- Boletín Oficial de Canarias.
- Diarios de Sesiones del Parlamento de Canarias.

Crónica de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo referida a las Islas Canarias (abril-octubre de 2024)

Pedro Escribano Testaut
Magistrado.

SUMARIO:1. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA. 1.1. Contratos de transporte sanitario en la Comunidad Autónoma de Canarias. Autorizaciones necesarias (estatales o autonómicas) para las empresas operadoras. 2. DERECHOS FUNDAMENTALES. 2.1. Derecho de reunión vs. derecho a la intimidad (art. 20 y 18 de la CE). 3. EXPROPIACIÓN FORZOSA. 3.1. Valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar (Hoya Fría), previamente arrendados a la Administración expropiante. 4. FUNCIÓN PÚBLICA. 4.1. Selección. Cuerpo de Profesores de enseñanza Secundaria. Revisión de las notas obtenidas por los aspirantes. Procedimiento de revisión de oficio. 4.2. Cese en el cargo de jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria. Contenido y alcance de la revisión jurisdiccional de los acuerdos de cese en puestos de libre designación. 4.3. Personal del Cabildo Insular de Tenerife. Petición de un incentivo a la jubilación anticipada. Cómputo del tiempo de permanencia en situación administrativa de servicios especiales. 5. TRIBUTARIO. 5.1. IGIC. Determinación de la base imponible. Venta de vehículos. Matriculación. Prestación accesoria de la principal de entrega del vehículo. 5.2. Dedución por inversiones en Canarias en lo que concierne a los activos fijos nuevos (DT 4ª de la Ley 19/1994). 5.3. Calificación catastral de un inmueble como urbano por estar clasificado como suelo urbano en el planeamiento urbanístico aplicable (Pájara, Fuerteventura) cuando, a pesar de dicha circunstancia, existen indicios razonables sobre la patente desconexión entre la realidad y la clasificación dada por el planeamiento urbanístico.

1. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

1.1. Contratos de transporte sanitario en la Comunidad Autónoma de Canarias. Autorizaciones necesarias (estatales o autonómicas) para las empresas operadoras

El **ATS, Sec. 1ª, de 8 de mayo de 2024, Rec. 192/2023**, admite el recurso de casación anunciado contra la sentencia de 23 de junio de 2022, dictada por

la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas de Gran Canaria), en el recurso n.º 513/2020; versando el pleito sobre la materia de contratación administrativa (adjudicación de los servicios de transporte sanitario terrestre mediante ambulancias).

El auto de admisión fija la cuestión sobre la que se aprecia la concurrencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia en los siguientes términos: *“esta Sección de Admisión aprecia que este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión: i) Se determine a efectos del cumplimiento del artículo 65.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, si en los contratos de transporte sanitario en la Comunidad Autónoma de Canarias es necesario que las empresas cuenten con la autorización administrativa general prevista en la normativa nacional o es suficiente con la normativa singular para cada vehículo que pretende prestar el transporte conforme establece la norma canaria. ii) Si fuera necesaria la autorización administrativa general, desde que momento la empresa debe contar con ella: al formalizar el contrato, o a la fecha de presentación de licitaciones.”*

2. DERECHOS FUNDAMENTALES

2.1. Derecho de reunión vs. derecho a la intimidad (art. 20 y 18 de la CE)

La **STS, Sec. 4ª, de 18 de abril de 2024, rec. 5164/2023**, examina en sede casacional un recurso en el que se suscita la posible limitación del derecho de reunión y manifestación cuando concurre con otros derechos fundamentales, en concreto, con el derecho a la vida privada y familiar. Los recurrentes, miembros del mismo núcleo familiar, tienen su domicilio y el negocio del que viven en una calle de la localidad de Las Palmas, y son, además, propietarios de un edificio cercano a su casa y bazar; ocurriendo que desde hace unos años lo arriendan a una compañía de telefonía móvil, que instaló una antena en la azotea. Pues bien, los actores se quejaban de que la Administración viene permitiendo desde hace tiempo decenas de manifestaciones en protesta contra las antenas delante de su domicilio, que según dicen les coaccionan y acosan para infundirles miedo y terror a fin de que resuelvan el contrato con la compañía de telecomunicación y ésta retire la antena. Así las cosas, denunciaron ante la Subdelegación del Gobierno esas manifestaciones (entonces, más de sesenta y cinco), por vulnerar sus derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio y pidieron que se celebraran con otro recorrido. Al no recibir respuesta, interpusieron por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales el recurso ante la Sala de Las Palmas, alegando asimismo que las manifestaciones ocasionaban niveles de ruido superiores a los previstos en las ordenanzas municipales y que la pasividad ad-

ministrativa había causado un daño irreparable a su salud y bienes. Habiendo sido desestimado el recurso por dicha Sala, y formalizado el anuncio del recurso de casación, la Sección de Admisión del Tribunal Supremo admitió el recurso entendiendo que existía interés casacional en determinar “*Si cuando están en confrontación derechos fundamentales de reunión y manifestación con los derechos fundamentales a la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio se debe atender a los criterios de finalidad, frecuencia y efectos intimidatorios del ejercicio de ese derecho y su incidencia en los otros derechos fundamentales citados y que tales criterios se valoren con la finalidad de efectuar una ponderación real de los intereses en conflicto ajustado a los cánones de la jurisprudencia constitucional*”. Así centrado el debate casacional, la sección de Enjuiciamiento le da respuesta concluyendo que “*el ejercicio del derecho de reunión y manifestación puede verse limitado por otros derechos fundamentales y que la autoridad gubernativa debe ejercer las facultades que le confiere la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, de manera que concilie unos y otros cuando sea evidente el conflicto y el perjuicio que de otro modo se causará.*” Razona, en tal sentido, el Tribunal Supremo que el ejercicio de los reconocidos por el artículo 21 de la Constitución no está sometido a autorización previa sino solamente a su comunicación previa a la autoridad cuando se efectúe en lugares de tránsito público. Y ésta solamente podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes. Del mismo modo, el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 faculta a la autoridad gubernativa para “prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario”, de considerar que hay “razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes”. Ahora bien —puntualiza el Tribunal Supremo—, el ejercicio de unos derechos fundamentales no puede traducirse en la infracción de otros, de modo que en los supuestos en que entren en conflicto es menester buscar un punto de equilibrio que asegure a sus titulares respectivos el goce proporcionado de ellos. Situado en esta perspectiva, razona el Tribunal Supremo que

“No está, en efecto, en discusión el derecho de los promotores de las manifestaciones de referencia a llevarlas a cabo en protesta por la instalación de una antena de telefonía móvil. Consta, sin embargo, en el expediente y en las actuaciones que esas manifestaciones se centran en el domicilio y negocio de los recurrentes y también consta que en el período anterior a que se dirigieran a la Subdelegación del Gobierno se habían celebrado ya numerosas, con cadencia prácticamente semanal, y que discurrieron de la forma reflejada en el informe de la Policía Local en que ha reparado el Ministerio Fiscal. E igualmente sabemos que las manifestaciones continuaron después de octubre de 2021. No es preciso un particular esfuerzo para concluir que tal reiteración y la especial fijación en ese lugar afectaron significativamente a la vida privada, a la intimidad personal y familiar de los recurrentes, y, por lo que acreditaron con pruebas que no se han controvertido,

también a la salud e integridad física de los mayores, además de incidir negativamente en su actividad comercial. Cuanto consta en el expediente y en los autos de instancia lo muestra con claridad. Ciertamente, no ha habido vulneración de la inviolabilidad del domicilio pues no hubo entradas no consentidas en él, pero el domicilio es el reducto de la intimidad, el lugar donde puede desenvolverse sin trabas esa vida privada que es consustancial a la libertad individual y al libre desarrollo de la personalidad, según jurisprudencia tan reiterada que nos exime de cita de sentencias. Así, pues, la insistente presencia de quienes protestaban ante el domicilio familiar de la manera descrita tenía que determinar necesariamente una intensa incidencia negativa en la intimidad de los moradores.”

Y sobre esta base, señala que la sentencia de instancia no repara en que esta prolongada reiteración de manifestaciones ante el domicilio y negocio de los recurrentes por fuerza debía comportar la afectación sustancial de sus derechos fundamentales y se limita a atenerse a que los informes de la Jefatura Superior de Policía de Canarias y del Ayuntamiento de Las Palmas fueron favorables a la celebración de las manifestaciones por falta de incidentes de orden público con peligro para personas y bienes. Matiza, así, el Tribunal Supremo que *“desde luego, no se trata de interpretar ampliamente las cláusulas que introducen limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales y, en particular, a los reconocidos por el artículo 21 de la Constitución. Pero tampoco, en supuestos como éste, cabe atenerse a la mera constatación de que no había habido desórdenes con riesgo personal o material para ignorar las consecuencias claramente nocivas de la forma de ejercicio del derecho de manifestación que pueden evitarse con el simple remedio de modificar su itinerario”*. En consecuencia, afirma el Tribunal Supremo, la respuesta judicial a la actuación de la Administración debió centrarse en esa pretensión sustantiva y en la insuficiencia de las razones dadas por la Subdelegación del Gobierno a pesar de la evidencia de que las manifestaciones estaban afectando seriamente la vida privada de una familia y, como acreditaron, a la salud e integridad física de algunos de sus integrantes. Por todo ello, el Tribunal Supremo llega a la conclusión de que la Subdelegación del Gobierno de Las Palmas no debió ignorar las circunstancias que explicaban la solicitud de los recurrentes ni las consecuencias que para ellos suponía la insistente reiteración de manifestaciones a la puerta de su casa y negocio cuya continuación, efectivamente producida, seguiría causándoles el perjuicio descrito.

3. EXPROPIACIÓN FORZOSA

3.1. Valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar (Hoya Fría), previamente arrendados a la Administración expropiante

El **ATS, Sec. 1ª, de 29 de mayo de 2024, Rec. 49/2024**, analiza un recurso de casación anunciado contra la sentencia de 18 de julio de 2023 de la Sala de lo Con-

tencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 223/2021, en materia de expropiación forzosa. La cuestión litigiosa debatida en el proceso consistía en determinar la valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar (Hoya Fría), previamente arrendados a la Administración expropiante; y la Sección de Admisión de la Sala tercera del Tribunal Supremo llega la conclusión de que si bien la Sala ya se ha pronunciado en STS nº 1225/2022, de 30 de septiembre (RCA 6962/2021), en el sentido de entender que tratándose de terrenos en situación de suelo rural, destinados, tanto normativa como fácticamente, a equipamientos deportivos, su valoración ha de realizarse conforme a las rentas reales o potenciales de la explotación deportiva; resulta aconsejable que la Sala se pronuncie nuevamente para profundizar en la cuestión, reafirmando, reforzando o completando el criterio formado en la precitada sentencia o, en su caso, cambiándolo o corrigiéndolo, en los términos que la Sección de Enjuiciamiento tenga por conveniente. En definitiva, este Auto señala que el recurso “presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, respecto de la siguiente cuestión: Determinar la valoración a efectos expropiatorios de terrenos en situación básica de suelo rural, en los que se ubica una base militar, previamente arrendados a la Administración expropiante”.

4. FUNCIÓN PÚBLICA

4.1. Selección. Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Revisión de las notas obtenidas por los aspirantes. Procedimiento de revisión de oficio

La **STS, Sec. 1ª, de 23 de mayo de 2024, Rec. 1615/2022**, desestima el recurso de casación interpuesto frente a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, de 4 de noviembre de 2021, sobre materia de función pública (ingreso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria correspondientes a las ofertas de empleo público de 2018). La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo apreció la conveniencia de determinar si es ajustada a derecho la revisión, como consecuencia de la estimación de un recurso administrativo, de las puntuaciones obtenidas por todos los aspirantes distintos al recurrente, en garantía del principio de igualdad de trato, y sin necesidad acudir al procedimiento de revisión de oficio cuando aún no se dictado un acto firme en el seno del propio procedimiento selectivo. Por su parte, la Sección de Enjuiciamiento da respuesta a tal cuestión señalando que la revisión de todas las puntuaciones indebidamente atribuidas en un proceso selectivo ha de hacerse por el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos cuando, habida cuenta del momento en que se adopta, dicho proceso selectivo ya ha concluido (aunque puntualiza la Sala que ello no prejuzga cómo hayan de

hacerse revisiones de puntuación en un momento anterior del proceso selectivo, pues las circunstancias relevantes pueden ser muy variadas)

4.2. Cese en el cargo de jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria. Contenido y alcance de la revisión jurisdiccional de los acuerdos de cese en puestos de libre designación

La STS, Sec. 4ª, de 1 de julio de 2024, Rec. 2678/2022, estudia en grado de casación la resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por la que se cesaba al demandante en el cargo de Jefe de la Policía Local, pasando a desempeñar el empleo de Comisario Principal de la Policía Local. La Sala de Las Palmas de Gran Canaria, en apelación, desestimó la pretensión del actor aceptando que la resolución administrativa impugnada en el proceso ofrece una motivación suficiente, que exterioriza las razones del cese; y contra esa desestimación promovió el actor recurso de casación, que fue admitido por la Sección 1ª de la Sala tercera del Tribunal Supremo, la cual estimó la existencia de interés casacional objetivo en determinar el alcance de las facultades del órgano jurisdiccional para apreciar, valorar y enjuiciar la realidad o veracidad de los motivos aducidos por la Administración para justificar el cese en puesto de trabajo obtenido mediante el sistema de libre designación. Remitidas las actuaciones a la Sección de enjuiciamiento, esta da en la sentencia de 1 de julio de 2024 respuesta a dicha cuestión, reiterando su doctrina en el sentido de que el cese del libremente elegido exige un juicio de inidoneidad sobrevenida que no puede despacharse apelando al eslogan de que el “libremente nombrado, libremente puede ser cesado”. Ciertamente —explica el Tribunal Supremo— hay un núcleo de libre apreciación tanto de la idoneidad como de la inidoneidad que no cabe sustituir judicialmente. Ahora bien, aparte de la debida motivación, esto no quita para que en caso de cese se plantee la certeza de los hechos determinantes, pues no hay motivación materialmente válida si la ofrecida no es cierta. Sobre esta base, el Tribunal Supremo descende al estudio del caso litigioso y estima el recurso de casación, al no haberse valorado las pruebas propuestas por el demandante, ordenando que el juez *a quo* dicte una nueva sentencia en la que, tras valorar las pruebas propuestas y que declaró pertinentes más que las que pudiera considerar oportunas, se pronuncie sobre la realidad de los hechos invocados como justificación del cese.

4.3. Personal del Cabildo Insular de Tenerife. Petición de un incentivo a la jubilación anticipada. Cómputo del tiempo de permanencia en situación administrativa de servicios especiales

El ATS, Sec. 1ª, de 18 de septiembre de 2024, Rec. 5184/2023, aborda un recurso de casación preparado por el Cabildo Insular de Tenerife contra la sen-

tencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Santa Cruz de Tenerife que en grado de apelación estimó el recurso interpuesto por un funcionario frente a la resolución del cabildo que denegó su petición de un incentivo a la jubilación anticipada, conforme al Plan de Incentivos a la Jubilación anticipada del citado Cabildo; considerando la Sala que el tiempo de permanencia en servicios especiales se computa a efectos de derechos en el régimen de la Seguridad Social, conforme al art. 87.2 del EBEP, por lo que es equiparable al servicio activo. El Tribunal Supremo entiende que procede admitir el recurso de casación a fin de determinar si es posible considerar, en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 87.2 párrafo segundo del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que el tiempo que se permanece en servicios especiales se entienda como tiempo de servicio activo a efectos de obtener un incentivo a la jubilación anticipada.

5. TRIBUTARIO

5.1. IGIC. Determinación de la base imponible. Venta de vehículos. Matriculación. Prestación accesoria de la principal de entrega del vehículo

La **STS, Sec. 2ª, de 17 de junio de 2024, Rec. 957/2023**, declara haber lugar al recurso de casación 957/2023 interpuesto por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias contra la sentencia de 10 de noviembre de 2022, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, estimatoria del recurso núm. 260/2022; en relación con la cuestión consistente en determinar si la prestación del servicio de matriculación de los vehículos vendidos junto con aquella actividad principal debe entenderse, a efectos de determinar la base imponible del IGIC conforme el artículo 22 de la Ley 20/1991, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, como una prestación accesoria o como una prestación independiente.

Considera el Tribunal Supremo que el criterio interpretativo que procede fijar es que en el desarrollo de una actividad principal que consiste en la venta de vehículos, la prestación del servicio de matriculación de los vehículos vendidos, debe entenderse, a efectos de determinar la base imponible del IGIC conforme el artículo 22 de la Ley 20/1991, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, como una prestación accesoria de la principal de entrega del vehículo.

5.2. Deducción por inversiones en Canarias en lo que concierne a los activos fijos nuevos (DT 4ª de la Ley 19/1994)

La **STS, Sec. 2ª, de 10 de abril de 2024, Rec. 1299/2022**, estudia la cuestión consistente en determinar la normativa que debe aplicarse a la Deducción por In-

versiones en Canarias regulada en el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, en particular, en lo que concierne a los activos fijos nuevos, a la luz de lo previsto en la Disposición Transitoria 4ª de la misma disposición de 1994, bien el sistema de deducción por inversiones en Canarias contemplado en la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades, en la inteligencia de que no existe un régimen sustitutorio equivalente y que debe continuar realizándose conforme a la normativa vigente en el momento de la supresión o, por el contrario, y como entiende la Administración, es de aplicación el sistema implantado por la Disposición adicional 12ª de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades.

La Sección de Enjuiciamiento 2ª de la Sala tercera del TS señala que *“la normativa que debe aplicarse a la deducción por inversiones en Canarias, regulada en el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, en particular, en lo que concierne a los activos fijos nuevos, a la luz de lo previsto en la disposición transitoria 4ª de la Ley 19/1994, es el sistema de deducción por inversiones en Canarias contemplado en el artículo 26 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades, y en su Reglamento, aprobado por el RD 2631/1982, de 15 de octubre, en la inteligencia de que no existe un régimen sustitutorio equivalente y que debe continuar realizándose conforme a la normativa vigente en el momento de la supresión.”*

5.3. Calificación catastral de un inmueble como urbano por estar clasificado como suelo urbano en el planeamiento urbanístico aplicable (Pájara, Fuerteventura) cuando, a pesar de dicha circunstancia, existen indicios razonables sobre la patente desconexión entre la realidad y la clasificación dada por el planeamiento urbanístico

El **ATS, Sec. 1ª, de 3 de abril de 2024**, admite un recurso de casación promovido contra la sentencia dictada el 16 de marzo de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria que estimó en parte el recurso n.º 90/2022; identificando como cuestión dotada de interés casacional la consistente en Precisar si un bien inmueble debe, en todo caso, calificarse catastralmente como urbano por estar clasificado como suelo urbano en el planeamiento urbanístico aplicable cuando, a pesar de dicha circunstancia, existen indicios razonables sobre la patente desconexión entre la realidad y la clasificación dada por el planeamiento urbanístico, atendida la existencia de documentos y apreciaciones de la propia entidad local, competente para la gestión urbanística.; todo ello en relación con una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Canarias que estimó las reclamaciones en relación con la clasificación catastral de veintiuna parcelas situadas en el municipio de Pájara (Fuerteventura).

