

LAS LEYES DEL ESTADO CON INCIDENCIA AUTONÓMICA

Dr. José Antonio Montilla Martos

1.- En el primer año de legislatura, el Estado ha desarrollado una importante actividad legislativa. Se han aprobado 8 leyes orgánicas, 17 leyes ordinarias y 29 decretos leyes. Destaca, sin duda, el gran número de decretos leyes. Aunque resulta habitual que al inicio de la legislatura el gobierno quiera poner en marcha con celeridad su programa de gobierno y para ello utilice asiduamente esta fuente debe destacarse que nunca, desde la entrada en vigor de la Constitución, se había alcanzado un número tan elevado de decretos leyes. 10 de estos decretos leyes han sido convertidos en ley antes de concluir el año. Han sido decretos leyes de medidas urgentes en distintos ámbitos materiales para la reducción del gasto público, como veremos después, pero también han abundado los decretos leyes para transponer normas comunitarias, que se presentan más como un supuesto ordinario, no excepcional, para poner fin al retraso en el cumplimiento de la obligación comunitaria (Real Decreto-ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, convertido en Ley 5/2012; Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades europeas de Supervisión o Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas). Este procedimiento tiene una consecuencia ulterior relevante pues la norma interna de transposición suele establecer lo básico para el posterior desarrollo autonómico. Sin embargo, al hacerse a través de un Decreto ley se está soslayando al Senado, que, al menos formalmente, es la cámara de representación territorial.

En cuanto a la incidencia en el Estado autonómico, se advierte en los decretos leyes de medidas urgentes, hayan sido o no convertidos en leyes, en cuanto inciden en materias de competencia autonómica como sanidad, educación, comercio interior, etc. Pero lo más destacado es la vinculación de las diversas medidas al equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, lo que permite no sólo incidir en el ámbito autonómico sino establecer obligaciones diversas para las CCAA a partir de esos dos principios que han marcado, sin duda, la actividad legislativa de 2012.

2.- En este sentido, la ley estatal más destacada de las aprobadas durante el ejercicio, tanto en general como por su incidencia en el Estado autonómico, ha sido la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera. Como es sabido, en el año 2011 se modificó el artículo 135 de la Constitución para incorporar desde la cúspide ordinal una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El propio artículo 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo antes del 30 de junio de 2012. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, da cumplimiento a este mandato. Sin poder analizar en profundidad su contenido, podemos apuntar algunos rasgos especialmente novedosos desde la perspectiva del Estado autonómico a partir del elemento axial de la Ley que es incorporar la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económica financiera de todas las administraciones públicas. Y esto conlleva una consecuencia fundamental. Pese a que los Estatutos de Autonomía y la propia LOFCA (art. 17.1) atribuyen a las CCAA la competencia para elaborar y aprobar sus presupuestos, dicha competencia resulta claramente mediatizada en virtud de esta Ley. El art. 16 establece que el Gobierno del Estado, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA. Se establece, en el capítulo III, que todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, salvo en situaciones excepcionales tasadas en la propia Ley y apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

En este contexto, adquieren especial relevancia las medidas preventivas, correctivas y coercitivas reguladas en el capítulo IV. Lo más señero es que la Ley habilita la adopción de medidas para obligar al cumplimiento forzoso por el procedimiento del artículo 155 CE, que hasta ahora se había presentado como un mecanismo de uso absolutamente excepcional. Por otro lado, en las disposiciones adicionales encontramos el ya habitual principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, de forma que las CCAA asumirán, en la parte que les sea imputable, la responsabilidad que corresponde de tal incumplimiento, aunque sigue sin aclararse el procedimiento para hacer efectiva dicha situación, que no puede ser la declaración unilateral por parte del Estado. Por otro lado, también se establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas CCAA y corporaciones locales que lo soliciten, que poco después sería modificado a través de la LO 4/2012.

En efecto, la LO 4/2012, de 28 de septiembre, modifica, sólo unos meses después de su entrada en vigor, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La modificación se presenta como una consecuencia de las medidas de apoyo a la financiación de las CCAA y las entidades locales ante sus problemas de liquidez como la línea ICO-Comunidades Autónomas o el Plan de pago a proveedores, que ha afectado a la distribución de la deuda pública entre administraciones. Así, se recoge la flexibilización de los plazos para aplicar las medidas de sostenibilidad o que la información a remitir por las Comunidades Autónomas que participen en mecanismos extraordinarios de liquidez al Ministerio de Hacienda será mensual, no trimestral. Pero acaso la motivación más fuerte de la reforma ha sido la necesidad de poner en marcha el Fondo estatal de Liquidez Autonómica que encontraba algunos obstáculos jurídicos en la LO 2/2012, especialmente al impedirse al Estado avalar deudas

de las CCAA. Este Fondo se aprueba a través del Real Decreto Ley 21/2012, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, como desarrollo de la DA primera de la LO 2/2012 que se refiere a los mecanismos adicionales de financiación para CCAA y corporaciones locales. El Estado facilita la financiación de las CCAA que lo necesiten a cambio de que se sometan a un estricto plan de ajuste, supervisado y controlado por el Gobierno central. En este sentido, no resulta casual que la novedad más relevante de la LO 4/2012 se refiera al refuerzo de las garantías de pago de los vencimientos de deuda. Se indicaba antes que la LO 2/2012 preveía la utilización del mecanismo de coerción estatal del art. 155 CE. Ahora, la LO 4/2012 concreta este delicado aspecto y lo más grave es que lo hace utilizando conceptos jurídicos indeterminados. Se considera que una situación de “riesgo de incumplimiento” de dichos pagos atenta gravemente al interés general y constituye por tanto presupuesto habilitante a los efectos del mencionado precepto constitucional. Este “riesgo de incumplimiento” no sólo tiene un carácter indeterminado sino que será apreciado sólo por el Gobierno, al que le otorga la posibilidad directa de intervención incluso sin necesidad de seguir los plazos y condiciones que exige la propia Ley (DA cuarta).

En conclusión, a través de las mencionadas novedades normativas las CCAA pierden su autonomía presupuestaria, al quedar sometidas al control, supervisión e intervención del Estado a cambio de asistencia financiera que garantiza una liquidez que en la actualidad no pueden conseguir en el mercado.

3.— A partir de estos principios, se han articulado las diversas medidas incluidas en los numerosos decretos leyes aprobados a lo largo del año. Son muchos los que han afectado al espacio competencial autonómico pero deben destacarse los que plantean cambios relevantes en educación y sanidad, en concreto el Real Decreto ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y el Real Decreto ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones. Cuando 10 de los 29 decretos leyes han sido convertidos en leyes, no lo han sido estos dos. Supone no sólo que no han podido ser objeto de debate y enmienda en las Cortes Generales sino que, como se decía antes en relación a la transposición de normas comunitarias a través de decretos leyes, pese a su evidente relación con competencias autonómicas han soslayado la cámara de representación territorial, acumulando un nuevo argumento sobre la inutilidad del actual Senado. No es sorprendente, en este sentido, que ambos decretos leyes hayan sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por CCAA en las que no gobierna el mismo partido que en el Estado.

El Real Decreto ley 14/2012 plantea una serie de medidas para la reducción del gasto público en educación. La primera duda que plantea es precisamente competencial en cuanto la capacidad de actuación del Estado en la materia deriva del artículo 27 y se vehicula, por tanto, a través de una ley orgánica, no de un decreto ley. No obstante, el Estado utiliza los siempre recurrentes 149.1.1 CE (condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de de-

rechos) y 149.1.13 CE (planificación general de la actividad económica), además del 149.1.18 CE (régimen estatutario de los funcionarios públicos).

En cualquier caso, la aplicación de las medidas contenidas en el decreto ley corresponderá a las CCAA. Los elementos más destacados de su contenido son los siguientes. En la educación no universitaria, la elevación del número de alumnos por aula, el aumento de la jornada lectiva semanal para el personal docente o el retraso de hasta 10 días en la sustitución de profesores. En la educación universitaria se aumenta la dedicación del profesorado, se incrementan las tasas universitarias, estableciendo unas horquillas en las que deben moverse las CCAA y se exige un número mínimo de alumnos para ofrecer una titulación de grado, que deben fijar las CCAA. Finalmente, en becas y ayudas al estudio, los Presupuestos Generales del Estado financian la cantidad que corresponde al límite inferior de la horquilla para el precio público de cada enseñanza y las CCAA financiarán íntegramente, con cargo a sus presupuestos, la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

En sanidad, el Real Decreto ley 16/2012 pretende afrontar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud. Destacamos tres contenidos con incidencia autonómica. La primera es la trascendente eliminación del carácter universal de la prestación sanitaria. El titular del derecho a la asistencia sanitaria es sustituido por el asegurado o beneficiario. La consecuencia es la exclusión de determinados grupos de la asistencia sanitaria gratuita. El más destacado es el de los extranjeros en situación irregular (salvo menores de 18 años, urgencia y accidente o embarazo, parto y posparto). Esta previsión resulta contradictoria con lo regulado en prácticamente todas las CCAA que reconocían la atención sanitaria gratuita a todos los residentes sin excepción, y en algunos casos lo hacían desde los propios Estatutos. De esta forma, asistimos a la conocida paradoja de nuestro sistema de fuentes en el que la norma institucional básica de una CA, a la que remite la Constitución para la determinación de las competencias asumidas, puede ser desplazada por un decreto ley. En segundo lugar, se establece una cartera de servicios comunes (básicos, suplementarios y de servicios accesorios) que podrá ser ampliada por las CCAA con servicios complementarios no incluidos en la financiación general pero, en ese supuesto, será preceptiva la garantía previa de la suficiencia financiera. Finalmente, es importante destacar también que se crea el Fondo de Garantía Asistencial destinado a la compensación entre CCAA por atender a las actuaciones que los servicios de salud de una CA dispensen a los asegurados de otra en sus desplazamientos temporales.

4.- En otras leyes del Estado también encontramos medidas que afectan de forma relevante a las CCAA.

- La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, regula una materia, la mediación, que no había sido regulada hasta aquí por el Estado pero sí por muchas CCAA, especialmente en relación a la mediación familiar. Para ello se sustentaban en la competencia sobre asistencia social, y en algún caso en el derecho civil propio. El Estado

pretende una regulación general de la mediación y aduce su competencia en materia de legislación civil, procesal y mercantil. No obstante, indica que se circunscribe a ese ámbito competencial, sin perjuicio de las disposiciones que dicten las CCAA en el ejercicio de sus competencias. Se pretende, con ello, respetar las singularidades derivadas del derecho civil propio en determinados territorios que ha permitido regular la mediación no ceñida sólo al ámbito familiar en Cataluña.

- También resulta destacable desde la perspectiva autonómica la Ley 6/2012, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual, en cuanto su objeto es facilitar a las CCAA que puedan decidir sobre la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, pudiendo optar por la gestión directa o indirecta del mismo, a través de fórmulas que incluyan modalidades de colaboración público-privado. Incluso, si deciden no prestar el servicio público de comunicación audiovisual, las CCAA podrán convocar los correspondientes concursos para la adjudicación de licencias o transferirlo a terceros si ya venían prestando. En definitiva, se modifica la Ley de comunicación audiovisual para hacer posible la privatización de los canales autonómicos.
- En relación a las Cajas de Ahorros se han aprobado dos nuevas leyes que, una vez vaciadas a través del ejercicio indirecto, avanzan en su transformación en fundaciones que serán de competencia autonómica cuando su ámbito principal de actuación sea una determinada Comunidad Autónoma. En ese sentido, el Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, simplifica la estructura organizativa y los requisitos operativos de las Cajas de Ahorros que ejerzan su actividad de forma indirecta a través de un banco (una Asamblea anual, Comisión de control potestativa, etc.); remite a los Estatutos de la entidad la determinación del número de miembros de los órganos de gobierno y la periodicidad de sus reuniones, con soslayo de la competencia autonómica, y, fundamentalmente, prevé que cuando reduzcan su participación de modo que no alcance el 25% de los derechos de voto (como participación conjunta en el caso de Sistema Institucional de Protección y sin contar la posible participación del FROB) deberán renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito y, si no lo hacen, pasados cinco meses sus órganos de gobierno podrán ser disueltos por el protectorado, esto es, por la propia Comunidad Autónoma. La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, introduce una nueva causa de transformación automática en fundación de carácter especial cual es haber presentado ante la Comisión Europea un Plan de reestructuración en el que se mencione expresamente esa transformación.
- Relevante es también la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente en cuanto deroga la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley de Aguas que habilitaba para el ejercicio de facultades de policía de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias a aquellas CCAA que lo prevean en su correspondiente Estatuto de Autonomía. Lo sustenta el legislador en la posible afec-

tación del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias aduciendo la doctrina del Tribunal Constitucional de la STC 32/2011.

- En general, se han aprobado leyes importantes en cuanto al ámbito material que regulan, en relación a las cuales las CCAA tienen competencias de ejecución o de desarrollo normativo, por lo que alteran el marco de referencia de legislación o básico en el que deberán actuar. Es el caso de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral o la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias. En ese caso, se recoge expresamente el respeto a la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles y forales allí donde existan. En comercio interior, la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, elimina la autorización o licencia municipal previa en establecimientos comerciales con una superficie de hasta 300 metros cuadrados, además de otras muchas medidas en una auténtica ley omnibus. También en administración de justicia, la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, ha introducido tasas judiciales para personas físicas en los órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo por lo que afecta a la competencia autonómica sobre administración de la administración de justicia.
- En materia de energía, la Ley 15/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética se refiere al supuesto de que los hechos imponibles regulados en esta Ley sean ya gravados por las CCAA. Si son tributos propios de las CCAA establecidos en una ley aprobada con anterioridad a 28 de septiembre de 2012 y produce una disminución de sus ingresos podrá mantenerse pese a lo establecido en esta Ley. Y también tiene incidencia autonómica el Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos pues ha supuesto un obstáculo abrupto a las políticas de impulso de las energías renovables desarrollados desde algunas CCAA.
- También advertimos algún caso en el que el Estado reconoce expresamente su falta de competencia. En la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias CCAA, se indica que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, la magnitud de los daños ocasionados y la necesidad de asegurar la realización de determinadas actuaciones de restauración de carácter prioritario aconsejan la participación de las Administración General del Estado en

las tareas de restauración forestal y medioambiental, en virtud del principio de cooperación interadministrativa. Para la aplicación de esta Ley se celebrarán convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA.

5.- Finalmente, se han aprobado durante el año dos leyes de presupuestos, la de 2012 y la de 2013. Al disolverse el Congreso y el Senado en septiembre de 2011 no fue posible tramitar ni aprobar en los plazos ordinarios la anual Ley de Presupuestos, considerándose automáticamente prorrogados los del año anterior conforme al art. 134.4 CE. Luego, tras iniciarse la nueva legislatura, la Ley 2/2012, de 29 de junio, aprueba los Presupuestos Generales para el año 2012. Son los primeros que se hacen tras la reforma del artículo 135 CE y, en ese sentido, reconducen ingresos y gastos a la exigencia de equilibrio presupuestario y al objetivo de déficit para el conjunto de Administraciones Públicas fijado en el 5,3% del PIB, tras la recomendación de la Comisión Europea, del que las CCAA sólo pueden consumir el 1,5%, frente al 3,5% del Estado. Luego, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, establece como objetivo de déficit para todas las Administraciones públicas el 4,5%, en el que el Estado tendrá un déficit del 3,8% y las CCAA del 0,7%, mientras que las corporaciones locales y la Seguridad social cerrarán el próximo año con déficit cero.