

LEGISLACIÓN DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Antonio Montilla Martos

1.- Introducción

Al final de cada legislatura suelen aprobarse un importante número de leyes antes de que decaiga la tramitación. En esta X legislatura, caracterizada en general por una sobreabundancia legislativa, el último año no podía ser una excepción. Se contabilizan 16 leyes orgánicas, 48 leyes ordinarias, 12 decretos leyes y 8 decretos legislativos, todos ellos texto refundido. En total, durante la X legislatura han sido aprobadas 254 fuentes legales, muy por encima de las 197 de la anterior. De ellas, 41 han sido leyes orgánicas, 128 leyes ordinarias, 76 decretos leyes y 9 decretos legislativos. Habría que reflexionar sobre este fenómeno de “hiperproducción legislativa” pero no desde una perspectiva puramente teórica sino a partir del contenido de las leyes aprobadas. Aunque suele criticarse el excesivo número de leyes, en principio, el hecho de que las decisiones políticas sean sometidas al debate parlamentario, con participación de las minorías en su proceso de elaboración y traslado a la opinión pública, resulta positivo en una democracia pluralista. Otra cuestión más discutible es la técnica legislativa utilizada (leyes heterogéneas) o la limitación de los cauces para la participación de dichas minorías (abuso del decreto ley).

Centrándonos en el año 2015, comprobamos que tanto el número de leyes orgánicas como el de leyes ordinarias ha sido muy elevado. En leyes orgánicas hemos pasado de las 8 o 9 de los años anteriores a las 16 de éste y en leyes ordinarias advertimos también una evolución creciente en los cuatro años de legislatura: de 17 en 2012 a 27 en 2013 y 36 en 2014 hasta llegar a las 48 de 2015. Por el contrario, la evolución cuantitativa de los decretos leyes ha sido inversa. Empezó la legislatura con el hito histórico de los 29 decretos leyes de 2012, un uso desorbitado de la legislación de extraordinaria y urgente necesidad, por más que se vinculara al momento álgido de la crisis económico-financiera, para concluir con los más razonables 12 decretos leyes de 2015. Por último, ha sido excepcional la cifra de decretos legislativos en 2015 pues se han aprobado 8 de los 9 de toda la legislatura. La causa está en la Ley 20/2014 que, como ya habíamos comentado, delegaba en el gobierno la aprobación en el plazo de 12 meses de decretos legislativos, texto refundido, para que integren, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, las normas vigentes en materias muy diversas como Estatuto de los trabajadores, empleo, estatuto básico del empleado público, mercado de valores, suelo o seguridad social.

Obviamente, no todas las leyes aprobadas inciden en el Estado autonómico. Sin embargo, algunas de ellas lo hacen de forma relevante. Así, durante este año hemos asistido a la sustitución de la Ley 30/1992, del Procedimiento Adminis-

trativo Común y el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas por dos leyes distintas: la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En esta última encontramos la regulación actualizada de las relaciones entre la administración del Estado y la de las CCAA: las referencias a las técnicas de colaboración, con los principios que deben regirlas, y a los órganos de colaboración y cooperación, desde la conferencia de presidentes a las comisiones bilaterales.

También tienen una especial incidencia en el Estado autonómico las dos modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional producidas a través de las LLOO 12/2015 y 15/2015. Ambas modificaciones están influidas por el conflicto catalán. En el primer caso la incidencia autonómica es expresa en cuanto reintroduce en nuestro ordenamiento el recurso previo de inconstitucionalidad únicamente para las reformas de los Estatutos de Autonomía. En el segundo caso de forma implícita. Aunque la LO 15/2015 se refiere a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho, lo que no se vincula directamente al Estado autonómico, la finalidad de la modificación legislativa es la incorporación de sanciones ante un hipotético incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, hasta alcanzar la posibilidad de que sean suspendidos en sus funciones autoridades y empleados públicos de cualquier administración. Los antecedentes y el propio debate político permiten ubicar sin discusión esta modificación legislativa en el contexto del “problema catalán”.

Hacemos referencia también a una serie de fenómenos característicos de nuestro Estado autonómico y que muestran algunas de sus singularidades precisadas de reforma. Así, hay leyes que en la práctica armonizan la legislación autonómica previa; otras que contienen una delimitación del reparto competencial o leyes que, precisamente por ubicarse en el espacio competencial autonómico, hacen hincapié en las técnicas de colaboración entre administraciones. En todos estos casos, son leyes que desde un título competencial transversal como las bases en distintas materias, las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos, las bases y coordinación en la actividad económica o la supraterritorialidad inciden de forma directa en los ordenamientos autonómicos y, en consecuencia, deberían aprobadas también por éstas a través de sus órganos de dirección política en un Consejo Territorial.

2.– La nueva regulación de las técnicas y órganos de colaboración

En el Dictamen elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013 se incluye en el apartado de propuestas la conveniencia de separar en dos leyes distintas la regulación del procedimiento administrativo y el régimen jurídico de las administraciones públicas. Sabemos que la Ley 30/1992 reunía ambos aspectos sin perjuicio de que los orgánicos se recogían también en otras leyes como Ley 6/1997 (LOFAGE) o la Ley 50/1997, del Gobierno. En cumplimiento de esta propuesta, se han aprobado la Ley 39/2015, del procedimiento administra-

tivo común de las administraciones públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Nos interesa especialmente esta última en cuanto contiene un tratamiento actualizado de los órganos y las técnicas de colaboración regulados hasta aquí en el Título I de la Ley 30/1992 bajo la denominación “De las administraciones públicas y sus relaciones”. Aunque la Ley tiene una *vacatio legis* de un año y, por tanto, no entrará en vigor hasta octubre de 2016 debemos resaltar los aspectos más relevantes a nuestro objeto.

Advertimos que se ha quebrado la regulación conjunta de los instrumentos y los órganos de colaboración que hacía el mencionado Título I de la Ley 30/1992. Ahora, en los artículos 47 a 53 encontramos una regulación completa de los convenios que sistematiza su marco legal: definición, tipos, requisitos, eficacia, contenido, trámites preceptivos, efectos jurídicos, extinción o remisión al Tribunal de Cuentas. Este marco general es aplicable, lógicamente, a los convenios de colaboración que puedan suscribir el Estado con las CCAA o éstas entre sí. Luego, en otro lugar de la Ley, el Título III (artículos 140 a 156), bajo el título “Relaciones administrativas” regula los principios generales de las relaciones administrativas, el deber de colaboración, las relaciones de cooperación, con sus instrumentos (técnicas) y órganos (técnicas orgánicas) y las relaciones electrónicas entre las administraciones. Pese a esa separación de la regulación de los convenios respecto a las relaciones intergubernamentales, debe destacarse la voluntad de sistematización de dicho ámbito, concretable en sus tres aspectos fundamentales: principios que rigen, instrumentos y órganos.

En general, el Título III está articulado en torno a la distinción de tres principios, con un alcance distinto. La colaboración en sentido estricto, la cooperación y la coordinación. Es una distinción que ya había apuntado tanto el TC como la academia y ahora hace suya de forma expresa el legislador.

En primer lugar, el deber de colaboración se vehicula a través de diversas técnicas como el suministro de información, la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa o el deber de asistencia y auxilio entre administraciones (art. 142).

En segundo lugar, la cooperación entre administraciones tiene un carácter voluntario en ejercicio de sus respectivas competencias por lo que su formalización requerirá la aceptación expresa de las partes formulada en acuerdos de los órganos de cooperación o en convenios de colaboración. La cooperación se hace efectiva, según el legislador, a través de la participación en órganos de cooperación, consultivos, organismos públicos, prestación de medios materiales, cooperación interadministrativa, emisión de informes no preceptivos, etc. En cualquier caso, esta cooperación se formaliza a través de convenios y acuerdos.

Especial interés tiene la regulación de lo que la Ley denomina “técnicas orgánicas de cooperación” entre las que menciona los órganos de cooperación, la conferencia de presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones sectoriales y grupos de trabajo, las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones territoriales de coordinación. Diversos aspectos destacan en esta regulación. Se menciona por primera vez a la conferencia de presidentes que, como se sabe, fue una iniciativa política del presidente Zapatero sin más apoyo

normativo que su propio reglamento de autoorganización. Ahora encontramos en el ordenamiento general del Estado, cuando menos, su definición como órgano de cooperación multilateral que tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos así como la previsión de un Comité preparatorio compuesto por el ministro y los consejeros. En cuanto a las conferencias sectoriales se hace una regulación mucho más profusa. Se introduce la novedad de que serán informadas sobre anteproyectos de leyes y proyectos de reglamentos del Gobierno del Estado o de los Consejos de Gobierno de las CCAA cuando afecten al ámbito competencial de otras administraciones o esté previsto en la normativa sectorial. Además, se aclara que podrán adoptar recomendaciones y acuerdos. Los primeros implican el compromiso de quienes hayan votado a favor de reorientar sus actuaciones en el sentido acordado mientras los acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, serán de obligado cumplimiento para todos los miembros no discrepantes y exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No se altera, por tanto, el régimen jurídico previo: eficacia para las partes implicadas pero no *erga omnes*. Por último, se menciona la posibilidad de crear las denominadas Comisiones territoriales de coordinación entre administraciones de distinto nivel (estatal, autonómico y local) cuyos territorios sean coincidentes para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.

En cuanto al principio de coordinación se prevé su carácter obligatorio pero continúa siendo el más indefinido, con un contenido difuso sobre su significado y alcance. Apenas se señala que en el marco de una conferencia sectorial el acuerdo será obligatorio para todas las administraciones cuando la administración general del Estado ejerza funciones de coordinación en relación a una determinada materia, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, en el seno de las conferencias sectoriales habrán de distinguirse los supuestos en los cuales el Estado ejerce una función competencial de coordinación.

Es importante destacar finalmente que se crea un Registro Electrónico de órganos e instrumentos de cooperación, de forma que pueda ser de general conocimiento, de forma fiable, la información relativa a los órganos de cooperación y coordinación y los convenios en vigor en cada momento.

3.- La reintroducción del recurso previo de inconstitucionalidad para las reformas de los Estatutos de Autonomía

La Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para volver a dar contenido al artículo 79, ahora en el marco de un Título VI bis con la denominación “Del recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y contra propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía”.

La primera redacción de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional recogía la figura del recurso previo de inconstitucionalidad en relación a las leyes orgánicas y a los Estatutos de Autonomía. Esta previsión fue derogada a través de la Ley Orgánica 4/1985. La mayoría gubernamental adujo entonces la uti-

lización que los grupos minoritarios estaban haciendo de este proceso constitucional para paralizar la entrada en vigor de normas legales aprobadas por las Cortes Generales.

Sin embargo, el conflicto en torno a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, recurrido ante el Tribunal Constitucional tras haber sido sometido a referéndum, planteó de nuevo la conveniencia de introducir en ese concreto supuesto el control previo. De hecho, el propio Consejo de Estado, en su informe sobre las posibles reformas constitucionales de 2006 indica que el control *a posteriori* no resulta el más adecuado para los Estatutos de Autonomía, por su posición constitucional y que “podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad”.

Lógicamente la decisión política no está exenta de debate jurídico-constitucional. Sin embargo, la finalidad es garantizar el equilibrio entre la especial legitimidad que tienen los Estatutos como norma institucional básica de las CCAA en cuya aprobación intervienen tanto las CCAA como el Estado, e incluso en ocasiones el propio cuerpo electoral mediante referéndum, y el respeto a la Constitución.

El recurso tiene por objeto la impugnación del texto definitivo de reforma estatutaria tras su tramitación en ambas cámaras. El procedimiento se rige por lo previsto para los recursos de inconstitucionalidad, aunque acortando el plazo de interposición a solamente tres días desde la publicación del texto aprobado por las Cortes Generales en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. De la misma forma, por primera vez, se establece un plazo improrrogable de 6 meses para que el TC resuelva el recurso de forma preferente, a fin de impedir dilaciones indeseables. Una vez interpuesto el recurso se suspende automáticamente la tramitación, sin celebrarse, en su caso, el referéndum. Este sólo podrá convocarse cuando se ha resuelto el recurso y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales.

En cuanto a los efectos de la sentencia estimatoria, tiene como consecuencia la imposibilidad de seguir con el procedimiento en tanto los proyectos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales. En ese sentido, la sentencia deberá concretar los preceptos a los que alcanza la declaración de inconstitucionalidad, aquellos que por conexión o consecuencia quedan afectados. La tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales. En cualquier caso, el recurso previo no impide ni prejuzga hipotéticos recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que pudieran interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa.

Seguramente, los aspectos más discutibles de este proceso reintroducido se refieren a la forma en que las Cortes Generales deberá suprimir o modificar lo declarado contrario a la Constitución por el TC pues salvo contradicción evidente hay siempre un margen interpretativo y a la posibilidad de recurso posterior o cuestión de inconstitucionalidad, pese a haberse pronunciado ya el TC. No obstante, sólo a través de la reforma constitucional se podría impedir el

recurso posterior mientras que la supresión de la cuestión acaso no sea aconsejable por la propia naturaleza de este proceso.

4.- La regulación de la ejecución de sentencias constitucionales y su relación con el conflicto territorial en Cataluña

La LO 15/2015, de 16 de octubre, modifica la LOTC en relación a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En principio, puede parecer que esta modificación tiene un contenido procesal-constitucional ajeno al Estado autonómico. De hecho, en el preámbulo no se hace referencia alguna a posibles consecuencias en el modelo territorial. Se trataría simplemente de garantizar mejor la efectividad de las resoluciones del Tribunal, cubriendo una laguna de la ley que regula este órgano constitucional. Sin embargo, es evidente que esta modificación legislativa se vincula directamente al conflicto territorial en Cataluña y a la hipótesis de que fueran incumplidas las resoluciones del Tribunal Constitucional. No está de más recordar en este punto que la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña señala que dicho Parlamento “no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del TC, al que considera deslegitimado y sin competencia”. En el marco de este conflicto, la Ley Orgánica introduce instrumentos de ejecución que dotan al Tribunal de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. En puridad, transforma a todas las resoluciones del TC en un título ejecutivo, con la obligación de hacer que ello conlleva.

En este sentido, el artículo 87 introduce dos novedades para garantizar el cumplimiento, más allá de la obligación de cumplimiento o el auxilio jurisdiccional, ya previstos. Por un lado, establece que el TC podrá acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público; por otro, señala que las sentencias y resoluciones del TC tendrán la consideración de títulos ejecutivos.

No obstante, el aspecto más relevante de esta reforma a nuestro objeto es la nueva redacción del artículo 92 LOTC, al que incorpora cuatro nuevos apartados. Ante un incumplimiento de sus resoluciones el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponde llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto. Una vez recibido el informe o cumplido el plazo que se hubiera dado el Tribunal podrá adoptar alguna de las siguientes medidas: a) imponer multas coercitivas de hasta 30.000 euros, pudiéndose reiterar hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado; b) acordar la suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento; c) encomendar al Gobierno de la Nación (aún en funciones según el Preámbulo) la ejecución sustitutoria de las resoluciones. Todo ello, sin perjuicio de que puedan exigirse a las responsabilidades penales que correspondan.

Incluso se permite que, en situaciones en las que concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional como, por ejemplo, los supuestos de incumplimiento notorio, y se trate de la ejecución de las resoluciones que acuer-

den la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas, el Tribunal pueda adoptar las medidas de ejecución necesarias *inaudita parte*. Si bien, en la misma resolución que las acuerde dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, trámite tras el cual decidirá el mantenimiento, la modificación o la revocación de las medidas inicialmente previstas.

Estamos ante una modificación trascendente y ciertamente polémica desde la perspectiva constitucional. En primer lugar, porque implica abordar un hipotético incumplimiento autonómico de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan a través de un procedimiento diverso y por órganos distintos a los que la propia Constitución establece en el artículo 155 CE, sin un sustento constitucional sino legislativo. En segundo lugar, porque prevé la posibilidad de adoptar trascendentes decisiones que afectan a la actuación de órganos representativos sin ni siquiera “oír a las partes”, lo que tiene difícil encaje en un Estado social y democrático de Derecho. En tercer lugar, incluso, porque permite la suspensión temporal de un cargo público designado democráticamente al margen de los presupuestos previstos en la Constitución.

5.– Leyes armonizadoras de legislación autonómica previa

Un fenómeno que está resultando habitual en los últimos años es la aprobación de leyes que pretenden homogeneizar una *dispersa* legislación autonómica previa, es decir, la diversidad legislativa autonómica es reconducida por el legislador estatal estableciendo unos contenidos de aplicación en todo el territorio del Estado. En puridad, a mi juicio estamos ante una consecuencia más de la ilimitada expansión de lo básico, aceptada por el TC, y que, en la práctica, incluso ha hecho innecesaria la utilización de las leyes de armonización (art. 150.3 CE) pues las bases ya cumplen esta función armonizadora con un procedimiento legislativo menos complejo.

Un ejemplo paradigmático en este sentido es la Ley 26/2015, para la defensa de la calidad alimentaria. El título competencial del Estado es el siempre recurrente art. 149.1.13 CE, concretado en este supuesto en la garantía de la unidad de mercado, en concreto la garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. En la exposición de motivos se reconoce expresamente que esta ley parte de la existencia de múltiples y dispares normas autonómicas a partir de cuya existencia se articula un sistema armónico que viene a constituir un mínimo denominador común en que quepan los diferentes intereses respectivos en la materia de cada una de las CCAA. En definitiva, la ley pretende la homogeneización en el trato de las empresas alimentarias en todo el territorio español, independientemente de la Comunidad Autónoma donde se asienten desde el punto de vista del control de calidad y de la aplicación del régimen sancionador.

Una finalidad similar tienen diversas leyes que establecen *sistemas nacionales*. En primer lugar, la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. A partir de la competencia estatal en seguridad pública, la ley pretende establecer un Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento

esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil, a partir de la existencia de previas leyes autonómicas de protección civil. En segundo lugar, la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En este caso, debe tenerse en cuenta que la función pública inspectora ha sido traspasada a las Comunidades de País Vasco (en virtud de la DA primera) y a Cataluña (conforme a la reforma de su Estatuto de 2006). Por ello, en estos casos, la aplicación de ley tendrá carácter supletorio, sin perjuicio de las técnicas de colaboración previstas en la ley. Finalmente, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, tiene por objeto introducir cambios en la legislación española de ese ámbito material que permitan garantizar una protección uniforme de los menores en todo el territorio del Estado y que constituya una referencia para las CCAA en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia, previamente establecida. Además, y de modo recíproco, esta ley incorpora algunas novedades que ya han sido introducidas por algunas normas autonómicas años atrás.

Un fenómeno cercano, aunque distinto, al de las leyes armonizadoras es el de las leyes estatales delimitadoras de las competencias autonómicas, sin previsión constitucional. Se advierte en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Tomando como referencia la doctrina del TC, la Ley 42/2007 ya estableció un reparto competencial según el cual las funciones derivadas del art. 149.1.23 CE han de ser ejercidas por las CCAA en el ámbito terrestre y por la Administración general del Estado en el ámbito marino. Ahora, a partir de las SSTC 87/2013 y 8/2013, que perfilan este reparto, se señala que la competencia de una u otra administración va a venir determinada por las características y circunstancias objetivas del lugar a proteger. Por ello, se modifica la Ley de 2007 para establecer las competencias de la Administración General del Estado en lo relativo a la gestión del medio marino, sobre diversidad marina, catalogación de hábitats y protección de espacios naturales. Estamos ante el tipo de leyes que deberían ser aprobadas también por las CCAA, afectadas por esta alteración de la delimitación competencial, a través de un Consejo territorial.

6.- Una especial atención a las técnicas y órganos de cooperación con las Comunidades Autónomas

Debemos anotar también que, pese al Informe de la CORA, se mantiene la tendencia a prever en las distintas leyes instrumentos, técnicas y órganos para hacer posible la cooperación del Estado con las CCAA, especialmente en leyes que tienen como punto de conexión la supraterritorialidad, aunque no sólo en ellas.

La Ley 6/2015, de 12 de mayo, de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas de ámbito territorial supraautonómico establece el régimen jurídico de éstas cuando su ámbito territorial se extienda a más de una comunidad autónoma. Encontramos en esta ley una regulación completa de la materia, complementaria de la regulación europea, de lo que puede resultar su

posible aplicación supletoria en el ordenamiento autonómico. En cualquier caso, lo que destaca es la especial atención a las relaciones entre la administración del Estado y la de las comunidades autónomas. Así, se prevé el informe previo de la Administración que pueda verse afectada por decisiones o actuaciones de la otra, los convenios de colaboración y la constitución de consorcios para la gestión de intereses comunes, singularmente en el ámbito del control oficial de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas y de los procedimientos sancionadores por infracciones tipificadas en esta ley. La colaboración se extiende a aspectos especialmente sensibles como la función inspectora e incluso se ha previsto la creación en el ámbito de la Conferencia sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de comisiones y grupos que resulten necesarios para la cooperación.

Este refuerzo de la colaboración resulta aún más nítido en la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. También en este caso, se aduce el carácter territorial supraautonómico de estos bienes inmateriales pese a su arraigo territorial o local. No obstante, en este supuesto la interrelación deriva del propio carácter concurrente de la materia conforme a lo establecido en el art. 14.2 CE que se refiere a la “comunicación cultural” en términos imperativos.

También la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social se sustenta en la supraterritorialidad pues según el artículo 3 será de aplicación a todas las entidades del Tercer Sector de Acción Social siempre que actúen en más de una comunidad autónoma o en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y abundan en ella las menciones a la colaboración.

Desde esta perspectiva de las relaciones administrativas, tiene un carácter singular la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. Siguiendo el modelo de la ley a la que deroga, la Ley 6/1996, no se presenta como legislación básica sino que concurre con la legislación autonómica sobre voluntariado en ejercicio de las competencias del Estado en la materia. No obstante, ahora pretende establecer un marco de cooperación entre las distintas administraciones públicas que favorezcan la consolidación y desarrollo del voluntariado. Se pretenden fijar los medios y los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, así como la acción conjunta en el ejercicio de sus competencias, con el fin de integrar las actuaciones de todas las administraciones públicas. Con ese objeto, la Ley prevé la regulación reglamentaria de dos órganos: la Comisión Interministerial de Voluntariado, cuya función será coordinar la actuación de los departamentos ministeriales con competencia sobre voluntariado y un Observatorio Estatal del Voluntariado, con funciones de recogida, análisis, difusión y estudio de la información relativa al voluntariado en España.

Finalmente, debe destacarse la mencionada Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sitúa a los servicios de inspección en el ámbito de la administración institucional lo que permite la ejecución en régimen de descentralización funcional, tanto de programas específicos en materias competencia del Estado o de las CCAA, como de programas conjuntos en los que confluya la planificación de actuaciones en distintas materias. También, con el fin de consolidar y reforzar la presencia de las Comu-

nidades en el sistema de inspección se instituye la Autoridad Autónoma de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que será un cargo designado por cada gobierno autonómico, a quien la ley le encomienda entre otras funciones, las de impulso, propuesta y supervisión de las actuaciones inspectoras respecto a las competencias autonómicas en su territorio. Finalmente, se establecen mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos mediante la instauración de Comisiones Operativas Autonómicas de la Inspección, que se basan en la interlocución permanente en la esfera territorial.

7.- La modificación de la LOFCA y de la LOEPSF

Por último, merece destacarse la LO 6/2015, de 12 de junio, que ha modificado la LOFCA y la LOEPSF, con evidente incidencia en la actuación de las CCAA. La modificación de la LOFCA se nos presenta como una forma de garantizar la adecuada financiación de los servicios sociales. En concreto, se trata de garantizar la continuidad de servicios públicos fundamentales como los de educación, sanidad y servicios sociales que prestan las entidades locales en virtud de convenio con las CCAA o a través de otras transferencias. Ocurre que el mecanismo para hacer efectiva esa garantía tiene un carácter unilateral e incluso arbitrario. Se añade en la Disposición Adicional octava de la LOFCA un supuesto de retención en los recursos satisfechos por los regímenes de financiación de las CCAA para abonar las cantidades pendientes de pago derivadas de dichas convenios y transferencias que sean vencidas, líquidas y exigibles a 31 de diciembre de 2014, con el objeto de cancelar la deuda acumulada.

Por otro lado, se modifica la LOFCA para incluir el denominado principio de prudencia financiera como principio rector de las operaciones financieras de las CCAA. Este principio tiene como objetivo que las operaciones financieras de las CCAA se formalicen cumpliendo unas condiciones razonables de coste y riesgo. También se somete al principio de prudencia el otorgamiento de garantías públicas, pasivos contingentes y otras medidas de apoyo extrapresupuestario a operaciones de crédito otorgadas por las CCAA, en cuanto pueden comprometer la sostenibilidad financiera de éstas al introducir incertidumbre sobre las futuras necesidades de financiación de las mismas y producir graves desequilibrios fiscales imprevistos.

En cuanto a la modificación de la LOEFSP pretende adaptar la regulación previa a la nueva configuración de mecanismos adicionales de financiación de las CCAA y recoger también entre las medidas automáticas de prevención y de corrección, la reducción del riesgo y coste asumido en la concesión de avales, reavales y cualquier otra clase de garantías para afianzar operaciones de crédito de personas físicas y jurídicas, públicas y privadas.