

# ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO

*José Antonio Montilla Martos  
Cristina Elías Méndez*

El último año de la legislatura ha resultado acortado al producirse la disolución anticipada de las Cortes Generales (Real Decreto 1329/2011). Con ello ha decaído la tramitación de diversos proyectos y proposiciones de ley pero, aún así, el número de leyes aprobadas en este ejercicio ha sido relevante. En conjunto, han sido 12 leyes orgánicas, 38 leyes ordinarias, 3 decretos legislativos y 20 decretos-leyes, uno de los cuales corresponde a la nueva legislatura iniciada tras las elecciones del 20 de noviembre, la constitución de las Cortes Generales el 13 de diciembre y la formación del nuevo gobierno.

En cuanto al contenido de las leyes se mantiene la importancia de las normas vinculadas a la situación de crisis económica, que lejos de remitir parece agudizarse, aunque, a diferencia de años anteriores, el objeto de la legislación es más variado, centrándose las medidas frente a la crisis en los decretos-leyes. Así, en las leyes ordinarias encontramos regulaciones innovadoras en los más diversos ámbitos, como reflejamos en las páginas siguientes.

En relación a la incidencia de esta legislación del Estado en el ámbito autonómico, el aspecto que aquí nos ocupa, pueden destacarse los siguientes rasgos, en una línea básica de continuidad.

– Destaca la aprobación definitiva de una reforma estatutaria, la de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011), pero, a su vez, se refleja el debilitamiento del proceso de reformas estatutarias iniciado en 2006, aún después de la STC 31/2010, esto es, con el camino constitucionalmente despejado, pues en la actualidad no se tramita en las Cortes Generales ninguna reforma estatutaria.

– Se mantiene el habitual uso de los títulos del Estado que le permiten establecer la legislación básica dando lugar a materias que más que compartidas son concurrentes, lo que obliga al legislador estatal a determinar no sólo las facultades que corresponden al Estado sino también las de la Comunidad Autónoma en la materia, más allá de la previsión de órganos de colaboración. Así ocurre en la Ley de depósito legal (Ley 23/2011) o la Ley de residuos y suelos contaminados (Ley 22/2011), entre otras.

– Se advierte también el sustento de la legislación estatal en títulos horizontales que permiten al Estado adentrarse en el espacio competencial autonómico, en concreto la siempre recurrente “ordenación general de la actividad econó-

mica” (art. 149.1.13 de la Constitución). El ejemplo más relevante acaso sea el de buena parte del contenido de la Ley de economía sostenible (Ley 2/2011), pero también podemos mencionar en este sentido a la Ley de economía social (Ley 3/2011). Se regulan en estos supuestos órganos mixtos de colaboración como foros de encuentro para que el Estado informe a las CCAA de las medidas adoptadas o para la adopción, en su caso, de acuerdos de colaboración.

En otros casos, la ley estatal responde a la competencia de coordinación, reconociendo, a su vez, las competencias autonómicas. Es el supuesto de la Ley de Seguridad alimentaria (Ley 17/2011), materia reconocida como de competencia autonómica en los Estatutos pero sobre la que incide la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación en materia de sanidad o incluso de la Ley de uso de tecnologías en la administración de justicia (Ley 18/2011).

– Nos parece que tiene especial relevancia en cuanto supone una cierta novedad el reconocimiento por el legislador estatal de los procedimientos participados previstos en los Estatutos y considerados conformes a la Constitución en la STC 31/2010. Sobre la extensión de estos procedimientos participados a todas las CCAA se advierten supuestos diferentes en la legislación del Estado. En la regulación del juego (Ley 13/2011) la participación autonómica se extiende a todas las CCAA, al margen de lo que indiquen los Estatutos. Sin embargo, en el supuesto de la Ley de protección de infraestructuras críticas (Ley 8/2011), la participación autonómica dependerá del reconocimiento estatutario de la facultad competencial, de lo que se desprende la importancia de incluir o no en el Estatuto una determinada facultad competencial.

– Destacamos la incidencia de la legislación estatal en el ejercicio efectivo de las competencias autonómicas, bien para constreñir ese ejercicio, en el caso de las cajas de ahorros, bien para reconocer nuevas facultades que pueden ser objeto de acuerdos de traspasos, en el supuesto de las políticas activas de empleo. En efecto, como se explica en el texto, el Decreto-ley 2/2011, sobre reestructuración del sistema financiero, ha conllevado en la práctica la desaparición de la parte más importante sobre la que se ejercía la competencia autonómica sobre cajas de ahorros, la actividad financiera. Pero también resulta relevante señalar que de la legislación estatal aprobada durante este año resultan algunas nuevas facultades competenciales autonómicas. Así, el Decreto-ley 14/2011 prevé la participación autonómica en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a los contratos indefinidos, si se prevé en el correspondiente acuerdo de traspasos. Cuestión distinta es la planteada en el Real Decreto-ley 12/2011, que modifica la Ley de Aguas para reconocer a las CCAA la competencia ejecutiva sobre facultades de policía de dominio público hidráulico en su ámbito territorial, cuando lo reconozca el correspondiente Estatuto de Autonomía. Resulta sorprendente que deba reconocerse en una ley ordinaria una facultad competencial autonómica recogida en el Estatuto de Autonomía. La razón de ser de esta previsión está en la singular doctrina de la STC 30/2011, que antepone lo establecido en la Ley de Aguas a lo previsto en el Estatuto de Autonomía.

– Importa destacar que se ha incluido en alguna ley, en concreto en la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) una cláusula ya habitual sobre el traslado a la administración responsable de la sanción al Reino de España por incumpli-

miento de obligaciones europeas. La previsión es razonable pero el problema radica en el procedimiento para determinar la administración responsable pues conforme a la mencionada cláusula será determinado unilateralmente por el Estado, previa audiencia a las administraciones afectadas y teniendo en cuenta los hechos y fundamentos declarados por las instituciones europeas.

– Advertimos también leyes en las que la nueva regulación sustituye a una anterior de los años ochenta del pasado siglo y se justifica por la necesidad de reconocer la realidad autonómica, no tenida en cuenta, lógicamente, en la regulación primigenia de la materia. Así se destaca en el caso de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Ley 14/2011); en la Ley de Depósito legal (Ley 23/2011) o en la Ley del Registro Civil (Ley 20/2011).

– Apuntamos también un rasgo de esta legislación que no es novedoso ni incide directamente en el ámbito autonómico pero queremos destacar un año más. Nos referimos a la deficiente técnica legislativa al incluir en la misma fuente normas que no tienen relación alguna entre ellas. Mas allá del caso ciertamente extremo de la Ley de Economía Sostenible, puede mencionarse el Decreto-ley 14/2011, que mezcla en su título las políticas activas de empleo con la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado pero además, luego, en su contenido, incorpora modificaciones de leyes tan dispares como la Ley del tabaco o la Ley General de Comunicación Audiovisual, entre otras. Reiteramos la merma de seguridad jurídica que conlleva esta técnica legislativa.

Finalmente, entre los reglamentos resulta absolutamente necesario mencionar el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, en cuanto supone la primera vez en que se reintegran a la Administración del Estado medios personales y materiales traspasados a una Comunidad Autónoma en cuanto el TC ha declarado inconstitucional el precepto estatutario en el que se sustentaba el traspaso y el TS ha declarado la nulidad del Decreto de traspasos.

## Actividad legislativa

### *La reforma del Estatuto de Extremadura*

Entre las leyes orgánicas destaca, lógicamente, la que aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011). Es el octavo Estatuto que ha resultado reformado en el proceso que se inició en 2006 con las reformas de Valencia y Cataluña, continuó en 2007 (Balears, Andalucía, Aragón, Castilla-León), el año pasado se modificó la Ley Orgánica de Reforma y Mejoramiento del Fuero de Navarra y este año el de Extremadura. Resulta importante destacar que no existe en este momento ninguna otra reforma estatutaria en tramitación por lo que el proceso de reformas estatutarias que, en buena lógica, debía alcanzar a todos los textos estatutarios parece detenido. Sin duda, la polémica en torno a la reforma del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010 así como la ulterior postergación del debate territorial en la agenda política parecen explicar la paralización de este proceso.

No nos corresponde adentrarnos en el contenido concreto de este nuevo Estatuto sino más bien en su significado en el marco del Estado autonómico. En este sentido, refleja nítidamente el debilitamiento de los contenidos innovadores que han caracterizado a los Estatutos de segunda generación. Es un Estatuto breve, en el que se actualizan las previsiones del Estatuto originario, sin incorporar algunas de las novedades incluidas en los Estatutos más innovadores como el de Cataluña o el de Andalucía. En este sentido, el título competencial no sigue el criterio del análisis singularizado de las materias competenciales, desglosando las distintas funciones y facultades de competencia autonómica, sino que, como ya habían hecho las reformas de Baleares, Aragón y Castilla-León, mantiene el sistema de listas aunque concretando en algunos casos facultades en relación a algunas materias genéricas. En segundo lugar, también ha limitado mucho las referencias a la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado. Pero, sin duda, la diferencia más señera con los restantes Estatutos reformados es la inexistencia de un título referido a los derechos estatutarios. Aunque es cierto que la STC 247/2007 había limitado la eficacia jurídica del reconocimiento estatutario de derechos sociales en el ordenamiento autonómico, al exigir la intermediación legislativa en los relacionados con el ejercicio de competencias, ello no empece la vinculación de los poderes públicos autonómicos al contenido estatutario, que no existe, lógicamente, en el caso de Extremadura. Las innovaciones más destacables se producen en el ámbito de las relaciones institucionales, con un tratamiento más completo que el advertido en otros Estatutos de la colaboración con el Estado, con otras CCAA y con la Unión Europea, así como de la acción exterior, especialmente de la relación con Portugal. En relación a la financiación, se advierte como en las restantes reformas estatutarias, que tras los contenidos estatutarios late la situación singular del territorio y la atención al interés singular de la Comunidad Autónoma. Finalmente, una singularidad relevante se advierte en las funciones del Consejo Consultivo. Se prevé que el Presidente de la Junta pueda someter al Consejo Consultivo el texto de una ley autonómica ya aprobada para que se pronuncie sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto en un dictamen que no será vinculante pero se pronuncia sobre una ley ya aprobada.

*La Ley de economía sostenible: mecanismos de colaboración y traslado a las CCAA de la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones europeas*

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, es, sin duda, una de las más importantes entre las aprobadas durante 2011, más allá de las dudas de técnica legislativa e incluso de seguridad jurídica que, con motivo, ha generado. Se nos presenta como legislación básica, dictada al amparo del art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», sin perjuicio de otros títulos competenciales del Estado para aspectos específicos de esa Ley. En consecuencia, sus previsiones son aplicables también a las administraciones públicas autonómicas, así como a los organismos y entidades dependientes de ellas.

Desde la perspectiva autonómica, nos interesan dos contenidos específicos

de esta Ley: los referidos a la cooperación entre administraciones y a la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones europeas.

En el primer sentido, el art. 33 establece que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, el Ministerio de Economía y Hacienda informará a las CCAA y a las Entidades locales, respectivamente, de las medidas adoptadas. Igualmente, el Gobierno impulsará la adopción de acuerdos de los citados órganos de cooperación y las actuaciones de las correspondientes administraciones con el fin de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto público en sus respectivas áreas de competencia, en especial en el marco de los planes económico financieros de reequilibrio previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria. También en el art. 81 se menciona a la Conferencia Sectorial de Energía como el órgano de coordinación entre el Estado y las CCAA en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía.

En relación a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, la Disposición Adicional primera señala que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta Disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha resolución que se adopte se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

Es una previsión que ya resulta habitual (recordemos la Ley 41/2010, de protección del medio marino). El problema estriba en que plantea una declaración unilateral por parte del Estado de quien es el responsable del incumplimiento, sin más cotejo que la audiencia a la administración afectada, lo que provoca un riesgo de indefensión en su caso para la Administración a la que se considera responsable por parte del Estado que no queda resuelta con la referencia a que se tendrá en cuenta la posición de las instituciones europeas.

*La Ley de protección de infraestructuras críticas: la participación en decisiones del Estado de las CCAA cuyos Estatutos reconocen la facultad competencial*

La Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, tiene por objeto establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de

los distintos órganos de las Administraciones Públicas en materia de protección de infraestructuras críticas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten a infraestructuras críticas. Asimismo, la Ley regula las especiales obligaciones que deben asumir tanto las Administraciones Públicas como los operadores de aquellas infraestructuras que se determinen como infraestructuras críticas.

La importancia de esta Ley radica en su naturaleza coordinadora, en cuanto pretende establecer las bases para una eficaz coordinación de las distintas Administraciones Públicas y de las entidades y organismos gestores o propietarios de infraestructuras que presten servicios esenciales para la sociedad, con el fin de lograr una mejor seguridad para aquéllas. Sobre esta base, se sustentarán el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, como principales herramientas en la gestión de la seguridad de nuestras infraestructuras.

El contenido material de la Ley es eminentemente organizativo, especialmente en lo concerniente a la composición, competencias y funcionamiento de los órganos que integran el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, así como en todo lo relativo a los diferentes planes de protección.

La labor de coordinación estatal la ejercen los Delegados del Gobierno en las CCAA y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad, y en el ejercicio de sus competencias, respecto de las infraestructuras críticas localizadas en su demarcación. Sin embargo, en las CCAA con competencias estatutariamente reconocidas para la protección de bienes y personas y el mantenimiento del orden público éstas desarrollarán, sobre las infraestructuras ubicadas en su territorio, aquellas facultades de las Delegaciones del Gobierno relativas a la coordinación de los cuerpos policiales autonómicos y, en su caso, a la activación por aquellos del Plan de Apoyo Operativo que corresponda para responder ante una alerta de seguridad.

En cualquier caso, las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía que ostenten competencias estatutariamente reconocidas para la protección de personas y bienes participarán en el proceso de declaración de una zona como crítica, en la aprobación del Plan de Apoyo Operativo que corresponda, y en las reuniones del Grupo de Trabajo Interdepartamental. Asimismo, serán miembros de la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas. Sin embargo, las CCAA no incluidas en los apartados anteriores participarán en el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas y en los Órganos previstos en esta Ley, de acuerdo con las competencias que les reconozcan sus respectivos Estatutos de Autonomía, por lo que adquiere relevancia el reconocimiento estatutario o no de la competencia sobre protección de bienes y personas y el mantenimiento del orden público.

*La Ley del juego: la influencia de las previsiones estatutarias para extender los procedimientos participados a todas las CCAA.*

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego tiene por objeto la

regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos.

En la exposición de motivos insiste el legislador estatal en que se establece un nuevo marco jurídico de las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal con el más absoluto respeto al marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En especial se refiere al reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades entre las que se incluye, en algunos casos, la capacidad de éstas para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego.

Ello se concreta en dos elementos. En primer lugar, se crea el Consejo de Políticas del Juego, como órgano colegiado que asegurará la participación de las CCAA en la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a los menores y personas dependientes. A través del Consejo de Políticas del Juego se coordinará la actuación del Estado y CCAA en materia de otorgamiento de licencias.

Pero, además, en segundo lugar, es muy importante destacar que con la finalidad de respetar íntegramente las competencias de las CCAA sobre el juego presencial, esta Ley introduce la obligación de que emitan preceptivamente un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio. En consecuencia, la concesión de cualquier título habilitante exigirá, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento de juego de cada una de ellas. Por tanto, la participación vinculante que se reconoce únicamente en los Estatutos de Cataluña y Andalucía se extiende a través de esta Ley a todas las CCAA.

### *La Ley de la ciencia: la necesidad de reconocer la realidad autonómica.*

Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, sustituye a la Ley 13/1986, de 14 de abril, en la que se estableció la organización básica del Estado en materia de ciencia y tecnología, definiendo un instrumento principal de planificación estratégica: el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. En ese interregno, las CCAA han venido desarrollando sus propios instrumentos de organización y planificación de la ciencia y la tecnología, así como de apoyo a la innovación, de acuerdo con sus competencias. Ello ha hecho necesario un nuevo marco legal que propicie la respuesta a los importantes desafíos que tiene el propio desarrollo científico, otorgando nuevos apoyos y mejores instrumentos a los agentes del sistema. En ese sentido, la ley establece el marco para el fomento de la investigación científica y técnica y sus instrumentos de coordinación general. Entre los objetivos de la Ley se incluye, en este sentido, la necesidad de coordinar las políticas de investigación científica y técnica en la Administración General del Estado y entre las distin-

tas Administraciones Públicas, mediante los instrumentos de planificación que garanticen el establecimiento de objetivos e indicadores y de prioridades en la asignación de recursos.

La Ley pretende garantizar las competencias autonómicas. En ese sentido, los centros y estructuras de investigación propios de una Comunidad Autónoma que haya asumido estatutariamente la competencia exclusiva para la regulación de sus propios centros de investigación se regirán por la normativa aprobada a tal efecto por su Comunidad Autónoma. A estos efectos, se entenderá por centros y estructuras de investigación propios aquellos que estén participados mayoritariamente en su capital o fondo patrimonial o en su órgano de gobierno por la Comunidad Autónoma o por entidades de su sector público, o cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50% con subvenciones u otros ingresos procedentes de la Administración de la Comunidad Autónoma o de entidades de su sector público.

*La Ley de seguridad alimentaria: coordinación estatal en materia de competencia autonómica.*

La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, tiene por objeto el reconocimiento y la protección efectiva del derecho a la seguridad alimentaria, entendiéndose como tal el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos. Del reconocimiento de este derecho se deriva el establecimiento de normas en materia de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública.

Para regular esta materia, el Estado se apoya en su competencia sobre las bases y la coordinación general de la sanidad, en cuanto las CCAA han asumido, sin excepción, las competencias de desarrollo normativo y ejecución de las materias relacionadas con la seguridad alimentaria. Pretende, en este sentido, la coordinación entre administraciones competentes para abordar las obligaciones informativas. Estas obligaciones constituyen un mínimo que se considera necesario para permitir una actuación fluida del conjunto de Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos a los que debe garantizarse un alto nivel de seguridad alimentaria. En el caso de la Administración General del Estado estas obligaciones de información deben extenderse de manera muy especial a las relaciones con las instituciones comunitarias, muy particularmente con la Comisión Europea.

Pero, más allá de las obligaciones informativas, considera la Ley que corresponde a las distintas Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la realización de los controles oficiales necesarios para asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta Ley y las disposiciones de las CCAA aplicables en la materia. A estos efectos, el punto de contacto con la Comisión Europea y con los restantes Estados miembros de la Unión Europea será la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. La Administra-

ción General del Estado, las Administraciones de las CCAA y las entidades locales podrán celebrar convenios de colaboración para la creación de órganos mixtos de control e inspección, o para el establecimiento de otras fórmulas de cooperación. Asimismo, la Administración General del Estado establecerá en materia de seguridad alimentaria mecanismos de coordinación y cooperación con las autoridades competentes de las administraciones responsables de control oficial, en especial en lo referente a la aplicación de los planes oficiales de control y organización de visitas comunitarias de control, al objeto de asegurar su correcta realización.

En cuanto a las obligaciones informativas, se establece que las autoridades competentes en la materia de las CCAA y las unidades de la Administración General del Estado competentes en materia de control oficial, proporcionarán a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición la información derivada de la aplicación del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria establecido en materia de seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las directrices comunitarias y, en su caso, los acuerdos adoptados en los órganos de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, a través de sus órganos encargados de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria, establecerá el plazo y modo en el que habrán de suministrar a la Administración General del Estado la información enumerada en el apartado anterior y que formando parte del informe anual haya de hacerse llegar a la Comisión Europea.

La Administración General del Estado facilitará a las CCAA y, en su caso, a las administraciones locales que realicen control oficial, toda la información proveniente de la Comisión Europea, que pueda tener alguna incidencia tanto en el diseño de los planes de control oficial como en su desarrollo o ejecución. Asimismo, la Administración General del Estado facilitará a las distintas CCAA y, en su caso, a las administraciones locales que realicen control oficial, la información derivada de los resultados de la aplicación del Plan nacional de control oficial.

*La Ley de uso de tecnologías en la Administración de justicia: la cooperación entre administraciones.*

Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, regula la utilización de las tecnologías de la información por parte de los ciudadanos y profesionales en sus relaciones con la Administración de Justicia y en las relaciones de la Administración de Justicia con el resto de Administraciones y organismos públicos, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Dado que diversas CCAA ejercen competencias sobre la “administración de la Administración de justicia” tiene una gran importancia la cooperación entre Administraciones en materia de administración electrónica. Para ello se estable-

cen marcos estables y vinculantes de colaboración, cooperación y coordinación. Corresponde al Gobierno y a las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley.

*La Ley de residuos y suelos contaminados: órganos de colaboración y previsión legal de las funciones del Estado pero también de las CCAA*

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados pretende la transposición de la Directiva marco de residuos y la sustitución de la anterior Ley de residuos para la actualización del régimen jurídico de la producción y gestión de residuos a la luz de la experiencia adquirida, de las lagunas detectadas, y de la evolución y modernización de la política de residuos. Su objeto es establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como la previsión de medidas para prevenir su generación y para evitar o reducir los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de los mismos. Igualmente, y tal y como sucedía ya en la anterior Ley de residuos, tiene también por objeto regular el régimen jurídico de los suelos contaminados.

Desde la perspectiva autonómica, la Ley afecta a materias de competencia autonómica en un ejercicio competencial concurrente. En ese sentido, destacan dos aspectos en esta Ley. Por un lado, la previsión de órganos de colaboración para el ejercicio competencial; por otro la regulación de las facultades y funciones en la materia no sólo del Estado sino también de las CCAA.

En el primer sentido, con el objetivo de configurar un foro de autoridades administrativas competentes en esta materia la Ley incluye la creación de una Comisión de coordinación en materia de residuos como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las distintas administraciones, integrada por representantes de la Administración General del Estado (de los departamentos ministeriales con competencias en esta materia), de las Comunidades y Ciudades Autónomas, y de las Entidades Locales. Esta Comisión podrá crear grupos de trabajo especializados en los que participarán expertos en la materia de que se trate, del sector público o privado. La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos. Por ello esta Ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Nacional marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos así como los objetivos mínimos, las CCAA elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos, y se posibilita a las Entidades Locales para que realicen, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos. La Ley regula el Registro de producción y gestión de residuos que incorpora la información procedente de los registros de las CCAA y dicha información podrá ser utilizada por otra administración pública con el fin de reducir las cargas administrativas. Este Registro se desarrollará reglamentariamente.

En cuanto al reparto de competencias la Ley establece que el Estado aprobará el Plan Nacional marco de gestión de residuos y deberá ejercer la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus com-

petencias. Pero a su vez, considera que corresponde a las CCAA: a) La elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos; b) La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos; c) El registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial; d) El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados; e) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias y f) la competencia residual de lo no atribuido al Estado.

### *La Ley de depósito legal: legislación estatal y ejecución autonómica*

La Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal se justifica no sólo por la necesidad de renovar los contenidos normativos dada la aparición de nuevos soportes y los cambios producidos en el mundo editorial, sino también para adecuar el ordenamiento jurídico del depósito legal al Estado de las Autonomías y a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. La competencia del Estado se fundamenta en el art. 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución Española (museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las CCAA) y el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la Constitución Española (legislación sobre propiedad intelectual) por lo que se reconoce la competencia autonómica sobre la ejecución.

En este marco competencial, la Ley configura el depósito legal como la institución jurídica que permite a la Administración General del Estado y a las CCAA recoger ejemplares de las publicaciones de todo tipo reproducidas en cualquier clase de soporte y destinadas por cualquier procedimiento a su distribución o comunicación pública, sea ésta gratuita u onerosa, con la finalidad de cumplir con el deber de preservar el patrimonio bibliográfico, sonoro, visual, audiovisual y digital de las culturas de España en cada momento histórico, y permitir el acceso al mismo con fines culturales, de investigación o información, y de reedición de obras, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la legislación sobre propiedad intelectual.

Como la ejecución es competencia autonómica, la Ley establece, en su art. 9 que “son centros depositarios las oficinas de depósito legal que determinen las CCAA en el ámbito de sus competencias” y son “centros de conservación la Biblioteca Nacional de España y los que determinen las CCAA en el ámbito de sus competencias”.

También se reconoce en la Ley la situación específica del depósito de obras en lenguas cooficiales distintas al castellano. Así, indica la Disposición Adicional tercera que “los editores y, en su defecto o en su caso, el productor, impresor, estampador o grabador que produjeran materiales en cualquier lengua oficial distinta a la española, y aún cuando su producción se llevara a cabo en un territorio del Estado en donde la única lengua oficial fuera la del conjunto del

Estado, deberán librar, asimismo, un ejemplar a la biblioteca pública o centro que determinen las CCAA con lengua cooficial”.

*Ley de cambio de denominación de las demarcaciones provinciales del País Vasco*

Debemos mencionar, aunque su contenido no tengo más alcance que el expresado en el título, la Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente “Araba/Álava”, “Gipuzkoa” y “Bizkaia” las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente “Álava”, “Guipúzcoa” y “Vizcaya”.

*Ley de adaptación a la Convención internacional sobre derechos de las personas con discapacidad: regulación estatal en ámbito competencial autonómico.*

También en el espacio competencial autonómico parece situarse la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Su objetivo, conforme a la exposición de motivos, es imprimir un nuevo impulso para alcanzar el objetivo de adecuación concreta de la regulación en materia de discapacidad a las directrices marcadas por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). Para ello, se modifican distintos artículos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, destacando el ajuste de la definición legal de «persona con discapacidad» a la contenida en la Convención, entre otras leyes. En fin, diversas medidas normativas que inciden en la actuación de las CCAA. En ese sentido, la Ley prevé en concreto el suministro de información de las CCAA. Anualmente remitirán al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, datos estadísticos sobre la situación de las personas con discapacidad, en la forma que se establezca reglamentariamente. La aportación de los datos relativos al empleo y a las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad se regirá por su normativa específica.

*La ley de salud pública: más propedéutica que vinculante*

En ejercicio de la competencia básica sobre sanidad se ha aprobado la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Su objeto es establecer las bases para que la población alcance y mantenga el mayor nivel de salud posible a través de las políticas, programas, servicios, y en general actuaciones de toda índole desarrolladas por los poderes públicos, empresas y organizaciones ciudadanas con la finalidad de actuar sobre los procesos y factores que más influyen en la salud, y así prevenir la enfermedad y proteger y promover la salud de las personas, tanto en la esfera individual como en la colectiva. Lo establecido en esta ley será de aplicación a las Administraciones públicas con carácter general y a los sujetos privados cuando específicamente así se disponga. En ese sentido, incide en la actuación de la administración autonómica que en la práctica deberá desarrollar los principios contenidos en esta Ley.

*Ley del Registro Civil: la realidad autonómica en la justificación del cambio legislativo*

De la importante Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, nos interesa únicamente la referencia a la realidad autonómica como justificación del cambio legislativo. Así, en su exposición de motivos se indica que la descentralización introducida por la Constitución de 1978 está presente, no sólo desde el punto de vista territorial, sino también desde la perspectiva de la distribución de competencias. Así, se contempla el acceso al Registro Civil de actos regulados en algunos Derechos civiles especiales como, por ejemplo, las autotutelas, apoderamientos preventivos o especialidades en materia de régimen económico del matrimonio. Igualmente, se prevé la utilización de las lenguas cooficiales, tanto en la inscripción como en la expedición de certificaciones. Además, la Ley garantiza la adecuada coexistencia de la competencia estatal sobre Registro Civil y las de carácter ejecutivo que corresponden a las CCAA. Son aspectos que no estaban previstos en la regulación anterior y que ahora se incorporan. Además, indica la Ley que corresponderá a las CCAA el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia de Registro Civil de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y las leyes.

*El Decreto legislativo por el que se aprueba la Ley de contratos del sector público*

Durante 2011 se han aprobado 3 decretos legislativos, en todos los casos textos refundidos, que pretenden armonizar un determinado ámbito normativo. El que tiene mayor incidencia en el ámbito autonómico es 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. La Disposición Final trigésima segunda de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, autoriza al Gobierno para elaborar, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y las disposiciones en materia de contratación del sector público contenidas en normas con rango de ley. Dicha habilitación tiene su razón de ser en la seguridad jurídica, como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen de 29 de abril de 2010, al recomendar la introducción, en el texto del anteproyecto de modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, sometido a dictamen, de una disposición final que habilitara al Gobierno para la realización de un texto refundido, con el alcance que se estimara por conveniente. Efectivamente, la sucesión de leyes que han modificado por diversos motivos la Ley 30/2007 unido a la existencia de otras normas en materia de financiación privada para la ejecución de contratos públicos incluidas en otros textos legislativos, pero de indudable relación con los preceptos que regulan los contratos a los que se refieren, aconsejaban, como explica la exposición de motivos, la elaboración de un texto único en el que se incluyan debidamente aclaradas y armonizadas, todas las disposiciones aplicables a la contratación del sector público.

Pero aquí nos interesa la aplicación de esta Ley a los contratos que celebren las CCAA. En este sentido, cuando se establece el ámbito subjetivo se indica

que a los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público no sólo la Administración General del Estado sino también las Administraciones de las CCAA, así como las Entidades que integran la Administración Local.

*Decreto-ley 2/2011. La desaparición del objeto de la competencia autonómica sobre cajas de ahorros*

El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero tiene una gran importancia desde la perspectiva autonómica pues en la práctica ha llevado consigo la desaparición material del objeto de la competencia autonómica sobre cajas de ahorros en cuanto su consecuencia práctica ha sido que las cajas de ahorros han dejado de ejercer la actividad financiera, que ha pasado a desempeñar un banco creado como instrumento para el ejercicio de esa actividad financiera. A ese banco se han traspasado, con un carácter universal, los medios materiales y humanos de las cajas de ahorros, con la excepción de los afectos a la obra social. De esta forma, la competencia autonómica ha sido vaciada de contenido pues se ejerce sobre cajas de ahorro que no ejercen directamente la actividad financiera sino que son titulares de acciones de un banco y desarrollan la obra social.

Este proceso, que encuentra su marco normativo en el Decreto-ley 11/2010, ha sido desencadenado definitivamente como consecuencia de la aprobación del Decreto-ley 2/2011. Este Decreto-ley surge con un doble objetivo: reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital principal, con objeto de disipar cualquier duda sobre su solvencia; y acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades, a través del marco indispensable creado por el Real Decreto-ley 11/2010.

En este sentido, los grupos consolidables de entidades de crédito, así como las entidades de crédito no integradas en un grupo consolidable de entidades de crédito, que pueden captar fondos reembolsables del público, deberán contar con un capital principal de, al menos, el 8% de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo y calculadas de conformidad con lo previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y en su normativa de desarrollo. Sin embargo, el porcentaje anterior será del 10% para los grupos consolidables de entidades de crédito y las entidades de crédito individuales mencionadas en el apartado anterior que reúnan las dos condiciones siguientes: a) tengan un coeficiente de financiación mayorista superior al 20% conforme a la definición establecida por el Banco de España, y, b) no tengan distribuidos títulos representativos de su capital social o derechos de voto por, al menos, un porcentaje igual o superior al 20% del mismo a terceros, incluidos accionistas o socios. A estos efectos no se tendrá en cuenta las participaciones mantenidas por las cajas de ahorro que hayan aportado su negocio financiero a un banco para desarrollar su objeto propio como entidad de crédito, las de las fundaciones originadas por transformación de cajas de ahorros o la participación en el capital social del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Estas exigencias implican que las cajas de ahorro o grupos consolidados de cajas de ahorros en Sistemas Institucionales de Protección han debido salir al mercado a la búsqueda de inversores privados entre los que distribuir más del 20% de su capital social, de forma que le resulte aplicable la exigencia del 8% de capital principal, y no el 10%, al alcance de muy pocas entidades financieras. En el caso de los Sistemas Institucionales de Protección, antes de salir al mercado se ha debido producir el traspaso al banco instrumental de todos los medios materiales y humanos, de su activo y de su pasivo, de forma que pudiera resultar atractivo para los inversores privados. La consecuencia ha sido, lógicamente, el vaciamiento de las cajas de ahorros. Con ello, la competencia autonómica sobre cajas de ahorros ha quedado sin objeto, más allá de la tutela y control de la obra social.

La propia exposición de motivos reconoce que esa es la finalidad última del Decreto-ley. Señala, en ese sentido, que si con el Decreto-ley de creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y el de reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros se crearon la estructura y los instrumentos necesarios para la reestructuración de nuestro sistema financiero, en plena coherencia con ambos, con éste se impulsa la utilización inmediata de tales estructuras e instrumentos para concluir la fase final de dicho proceso de reestructuración. Las consecuencias sobre las competencias autonómicas sobre cajas de ahorros es un efecto colateral de ese proceso de reestructuración.

*Los Decretos-leyes 1, 3, 5, 7, 10 y 14/2011. La lucha contra el galopante desempleo. En especial, la regulación de las políticas activas de empleo adaptadas a la realidad del territorio*

Como resulta habitual en los últimos años, son numerosos los Decretos-leyes que se dictan en la lucha contra el desempleo. Son medidas normativas parciales que pretenden una recuperación económica y una mejora del empleo que se resiste y ante esta situación se suceden actuaciones normativas de éxito e incidencia dispar. Aunque no se refieran, en general, al ordenamiento autonómico, su incidencia es indiscutible.

Destacamos los siguientes:

– Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Es una medida de carácter coyuntural, que ha pretendido poner en marcha durante 2011 un plan de choque, con efectividad a corto plazo, dirigido especialmente a la reducción del desempleo de jóvenes y personas en paro de larga duración, a la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la protección por desempleo y a la realización de acciones de mejora de la empleabilidad para personas con especiales dificultades de inserción laboral, derivadas de su baja cualificación.

– Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Se introducen modificaciones en las normas generales de la política de empleo, de

la cual las políticas activas de empleo son un instrumento esencial, junto con la intermediación laboral y la relación de aquellas con las prestaciones del sistema de protección por desempleo. En concreto, se incorpora la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo, en que se concretará anualmente. Además, se pone el acento en el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo. También se abordan dos líneas prioritarias del Gobierno en la reforma de las políticas activas de empleo. Por un lado, el establecimiento de un «catálogo de servicios a la ciudadanía», común para todos los Servicios Públicos de Empleo, de manera que se garantice en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo. Por otro lado, el desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un «itinerario individual y personalizado de empleo».

Este Decreto-ley incide de forma directa en las competencias autonómicas sobre ejecución de las políticas activas de empleo. En este sentido, para que el tratamiento que reciban las personas en situación de desempleo no sea sustancialmente diferente en función del ámbito territorial en el que viva se establece un catálogo de servicios comunes, así como una Estrategia Española de Empleo que marque los objetivos a conseguir. En este contexto, se hace necesario que cada Comunidad Autónoma tenga libertad para fijar sus propios programas de política activa de empleo, de forma que se ajusten mejor a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de la misma.

En este sentido, se regulan las facultades de los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA. Conforme a la nueva regulación: a) diseñarán y establecerán, en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral; b) participarán en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo. A su vez, las CCAA podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos del Plan Anual de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Empleo.»

– Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas. En la lucha contra la economía sumergida, se establece un plazo durante el cual los empresarios podrán voluntariamente regularizar la situación de los trabajadores que se encuentren ocupados por los mismos de manera irregular. Además, se regulan una serie de medidas destinadas a combatir el trabajo no declarado, que serán de aplicación tras la finalización del proceso de regularización voluntaria previsto en el anterior capítulo.

– Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. Con un carácter limitado, se incluyen algunas medidas de reforma de la negociación colectiva en el marco de la lucha contra el desempleo. Se pretende configurar una negociación colectiva más cercana a la empresa y más sectorial, adaptada a la situación de cada concreto sector de

actividad económica. Pero, especialmente, se aumenta la capacidad de adaptabilidad a los cambios en la situación económica y sociolaboral en unos términos que equilibren flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores, sin que ninguna de las partes haya quedado satisfecha con el resultado.

– Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Configura un nuevo contrato para la formación y el aprendizaje, con plenos derechos laborales y de protección social que combina el trabajo remunerado en una empresa con la formación que permita adquirir una cualificación profesional. Se dirige a jóvenes mayores de dieciséis y menores de veinticinco años que carezcan de cualificación profesional alguna. Transitoriamente, podrá ser realizado también con jóvenes mayores de veinticinco y menores de treinta años, pues dentro de ese grupo de edad existen en este momento importantes déficits de cualificación profesional y elevados niveles de desempleo. Para apoyar la contratación a través de este nuevo contrato, el Real Decreto-ley incluye reducciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para las contrataciones iniciales y para cuando los contratos se transformen en contratos indefinidos. Además, se incluye también en este Real Decreto-ley la polémica suspensión, durante un plazo de dos años, de la regla que da lugar a la adquisición de la condición de trabajadores fijos por aquellos que en determinados plazos y condiciones encadenen contratos temporales. A juicio del legislador, en la actual coyuntura, la regla, lejos de fomentar la contratación indefinida, puede estar produciendo efectos indeseados de no renovación de contratos temporales y afectando negativamente al mantenimiento del empleo, lo que aconseja su suspensión temporal.

– Pero seguramente, la regulación más relevante desde la perspectiva autonómica es la contenida en el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Incluye otra serie de medidas para la mejora de la empleabilidad y la eficiencia de las políticas de empleo, en concreto para favorecer las fórmulas de autoempleo, de trabajo autónomo y de economía social. Pero, sobre todo, aporta novedades en la relación con las CCAA. Indica que en consonancia con el principio de adecuación de las políticas activas de empleo a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, se pretende incrementar la colaboración entre las Administraciones Públicas en la incentivación del empleo indefinido, mediante la participación de las CCAA en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, que podrá instrumentarse en los correspondientes acuerdos de traspaso, esto es, se prevé la incorporación de una nueva facultad autonómica en el marco de las políticas activas de empleo. En esa misma línea, de adaptación a las características del territorio se prevé la inclusión en el Comité de Gestión del Fondo de políticas de empleo, creado por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de una persona que ostente la representación de las CCAA con el fin de garantizar que el criterio de éstas pueda ser tenido en cuenta en el desarrollo de las funciones atribuidas a dicho Comité.

*Real Decreto-ley 13/2011. La recuperación del Impuesto de Patrimonio*

Otro importante decreto-ley aprobado este año ha sido el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal. El Impuesto sobre el Patrimonio fue materialmente exigible hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. Esta norma, sin derogarlo, eliminó la obligación efectiva de contribuir por el Impuesto sobre el Patrimonio. Para excluir del gravamen a los contribuyentes con un patrimonio medio se aumenta significativamente el límite para la exención de la vivienda habitual, así como el mínimo exento que se venía aplicando en el impuesto antes de 2008, sin perjuicio de las competencias normativas que sobre esta materia ostentan las CCAA. Ahora se restablece el gravamen del impuesto para obtener una recaudación adicional, gravando la capacidad contributiva adicional de quien posea patrimonio en momentos de especiales dificultades presupuestarias. En cualquier caso, el restablecimiento del impuesto tiene carácter temporal ya que se contempla exclusivamente en 2011 y 2012, debiéndose presentar las consiguientes declaraciones, respectivamente, en 2012 y 2013. De esta manera, el devengo del impuesto se producirá el próximo 31 de diciembre de 2011 y el 31 de diciembre de 2012.

Es importante resaltar a nuestro objeto que el Impuesto sobre el Patrimonio que ahora se restablece sigue siendo un tributo cedido a las CCAA, por lo cual recuperan de manera efectiva su capacidad normativa y la recaudación corresponde a estas CCAA, lo que supondrá para las mismas la posibilidad de obtener en esos años unos recursos adicionales a los que resulten del nuevo modelo de financiación, que ayudarán a cumplir los objetivos antes citados.

La no recuperación del impuesto por parte de determinadas CCAA, su supresión futura o la creación de otro de naturaleza estatal, no implicará compensación adicional a las CCAA, puesto que ya se les compensó de manera definitiva consignándose a su favor alrededor de 2.100 millones de euros en el año base del modelo del actual sistema de financiación autonómica.

*Real Decreto-ley 12/2011. El reconocimiento de facultades competenciales autonómicas sobre Dominio Público Hidráulico*

El Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico, introduce una nueva disposición adicional en el texto refundido de la Ley de Aguas con la finalidad de conferir a las CCAA que lo tengan previsto en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico dentro de su ámbito territorial. Con esta medida se pretende dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas, todo ello conforme a la reciente doctrina del TC contenida en la Sentencia 30/2011, de 16 de marzo. En concreto, conforme a la nueva Disposición Adicional decimocuarta de la Ley de aguas: "En las cuencas

hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las CCAA que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el apartado 2 del art. 94 de esta Ley, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución”.

Resulta ciertamente sorprendente que el legislador estatal deba reconocer una facultad ejecutiva autonómica establecida en el Estatuto de Autonomía. Pero conviene recordar que en la peculiar concepción de la STC 30/2011 (Fundamento Jurídico 9), las competencias estatutarias sobre aguas intercomunitarias deben ser interpretadas a la luz de lo establecido en la Ley de Aguas, anteponiéndose lo establecido en esta ley ordinaria a lo previsto en el Estatuto de Autonomía. De ahí deriva que resulte necesario introducir esta modificación en la Ley de aguas para que la Comunidad Autónoma pueda ejercer la competencia sobre policía del dominio público hidráulico que reconocen determinados Estatutos.

#### *Real Decreto-ley 9/2011. Mejoras en el Sistema Nacional de Salud*

El Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011 concreta una serie de medidas de austeridad en la prestación farmacéutica que pretenden aliviar la tensión financiera de los servicios de salud, junto con otras medidas tendentes a mejorar la equidad, la cohesión y la calidad del sistema, como son la optimización de la aplicación de las nuevas tecnologías en los sistemas de información sanitaria y la mejora de la coordinación de la atención sociosanitaria.

A nuestro objeto, la importancia de este Decreto-ley estriba en que, dado que todas las CCAA están adoptando medidas complementarias a las adoptadas por el Gobierno de España y ello podría crear situaciones de desigualdad en la prestación farmacéutica e, incluso, atentar contra la equidad del Sistema Nacional de Salud, a través de este Decreto-ley se pretende garantizar la homogeneidad básica. Así, estas medidas se han de añadir a las que ya se venían implementando, y deben ayudar a controlar y racionalizar el gasto sanitario de las CCAA para así poder mantener las prestaciones sanitarias en las condiciones de universalidad, calidad y equidad que las caracteriza.

Las reformas previstas se entienden coherentes con un modelo sanitario descentralizado que pretende luchar frente a la desigualdad buscando la equidad, de manera que se haga una política de cohesión sólida que deje de lado las desigualdades que puedan existir. En este sentido, las CCAA adoptarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas necesarias para la efectividad de lo previsto en el Capítulo II del Título I de este Real Decreto-ley.

*Decretos-Leyes 6/2011 y 17/2011. El terremoto de Lorca*

Para atender a la situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada del grave terremoto acaecido en Lorca se han adoptado dos decretos-leyes. En primer lugar, el Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia. En él se prevé la adopción de convenios de colaboración entre la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, en su caso, el Ayuntamiento de Lorca para la aplicación de las medidas previstas en este Real Decreto-ley.

*Decreto-ley 20/2011. El primer Decreto-ley de la nueva legislatura*

El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público es la primera fuente legal de la X Legislatura. La constitución del Congreso de los Diputados y del Senado el 13 de diciembre hacían inviable la aprobación no ya de una Ley de Presupuestos Generales del Estado antes del 31 de diciembre de este año, sino de una ley ordinaria aun cuando se utilizase el procedimiento de urgencia. En consecuencia, el principio del que se parte es el de que se produce la prórroga general de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 a partir del 1 de enero de 2012, salvo en aquellos créditos correspondiente a actuaciones que terminen en el año 2011 o para obligaciones que se extingan en el mismo año. No obstante, la estructura de este Real Decreto-ley trata de seguir la de las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que se refiere a las CCAA, se hace referencia al Fondo de Suficiencia Global a los efectos de permitir desde el propio Real Decreto-ley que si los créditos llegasen a ser insuficientes para el pago de las entregas a cuenta se realicen las transferencias de crédito oportunas. Igualmente es preciso corregir los proyectos a los que se refiere el anexo de la Sección 33, muchos de ellos ya realizados remitiéndolos a los proyectos de inversión que se acuerden en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

**Actividad reglamentaria***Reglamentos gubernamentales*

Entre los Reales Decretos de regulación general sobre materias con incidencia autonómica sin duda el más importante es Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. Su importancia radica en que es la primera vez que el Estado recupera medios personales y materiales que habían sido traspasados a una Comunidad Autónoma. El traspaso a Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren ín-

tegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma se sustentaba en el art. 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). La STC 30/2011 ha declarado inconstitucional este precepto y el TS ha declarado la nulidad del Real Decreto de traspasos en sus sentencias de 13 y 14 de junio de 2011. Por tanto, para cumplir estas sentencias era necesario integrar nuevamente en la Administración del Estado medios personales, bienes, derechos y obligaciones que habían sido traspasados. Ese es el objeto del Real Decreto 1498/2011.

También en materia de aguas merece mencionarse el Real Decreto 29/2011, de 14 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

En consumo, ha sido aprobado el Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto, sobre la seguridad de los juguetes y el Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, por el que se desarrolla la reglamentación comunitaria en materia de etiquetado, presentación e identificación de determinados productos vitivinícolas.

En relación al proceso de desarrollo de la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, ha aprobado el baremo de valoración de la situación de dependencia; el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley y el Real Decreto 569/2011, de 20 de abril, determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2011.

En educación, el Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, modifica el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria y el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. En Universidad se han regulado las enseñanzas oficiales de doctorado, en el Real Decreto 99/2011 y el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, que regula las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

También deben destacarse diversos Reales Decretos en relación al fomento del empleo y la protección de desempleo, en unos casos como desarrollo de leyes aprobadas y en otros como regulación general. En el primer sentido, pueden mencionarse el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos o el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. En el segundo, como regulación de carácter general, destacan el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar y el

Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.

En materia de ganadería encontramos el Real Decreto 773/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de gallinas ponedoras; el Real Decreto 774/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 347/2003, de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de gestión de cuota láctea y el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino.

En inmigración tiene una especial importancia el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Es el nuevo reglamento de extranjería, que regula con amplitud las distintas situaciones jurídicas de los extranjeros en España pero apenas se ocupa de las relaciones entre administraciones, reguladas directamente en la Ley. También debe mencionarse el Real Decreto 724/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados.

En materia de medio ambiente destacan el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Real Decreto 187/2011, de 18 de febrero, relativo al establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía; el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

En sanidad, reseñamos el Real Decreto 1194/2011, de 19 de agosto, por el que se establece el procedimiento para que una sustancia sea considerada estupefaciente en el ámbito nacional y el Real Decreto 1039/2011, de 15 de julio, por el que se establecen los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

En urbanismo, se ha aprobado este año el importante Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

Finalmente, debe mencionarse la aprobación de algunos reglamentos de desarrollo de las leyes aprobadas durante este año. Así, el Real Decreto 1636/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX); el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas o el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

*Decretos de traspasos*

Los decretos de traspasos no han sido numerosos. Destacan especialmente los referidos al País Vasco, que está completando en estos últimos años los traspasos pendientes en un clima de acuerdo político con el Estado. Así, se han aprobado 12 traspasos referidos a maestros en instituciones penitenciarias (Real Decreto 891/2011, de 24 de junio); profesorado de religión (Real Decreto 892/2011, de 24 de junio); homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias (Real Decreto 893/2011, de 24 de junio); sanidad penitenciaria (Real Decreto 894/2011, de 24 de junio); función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 895/2011, de 24 de junio); ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (Real Decreto 896/2011, de 24 de junio); gestión de archivos de titularidad estatal (Real Decreto 897/2011, de 24 de junio); enseñanzas náutico-pesqueras y buceo profesional (Real Decreto 898/2011, de 24 de junio); expedientes en regulación de empleo (Real Decreto 899/2011, de 24 de junio); transporte marítimo (Real Decreto 900/2011, de 24 de junio); turismo (Real Decreto 1711/2011, de 18 de noviembre) y modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 1712/2011, de 18 de noviembre)

En relación a Andalucía encontramos el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

Respecto a Aragón, el Real Decreto 171/2011, de 11 de febrero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, aeropuertos y aeródromos deportivos y el Real Decreto 172/2011, de 11 de febrero, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón por el Real Decreto 619/1997, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón, de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

Finalmente, para Cataluña, el Real Decreto 651/2011, de 9 de mayo, por el que se amplían los medios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 966/1990, de 20 de julio, en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia y el Real Decreto 1099/2011, de 22 de julio, sobre ampliación de medios personales y económicos adscritos a los servicios traspasados por el Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña, en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

*Estructura de departamentos ministeriales*

A través del Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, se disolvieron las Cortes Generales de la IX Legislatura con unos meses de adelanto y se convocaron elecciones para el 20 de noviembre. Como consecuencia de esas elecciones generales se ha constituido un nuevo Gobierno. La nueva estructura departamental se ha establecido en el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Los departamentos ministeriales que componen el nuevo Gobierno son los siguientes:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con las Secretarías de Estado de Asuntos Exteriores y cooperación, para la Unión Europea y para Iberoamérica.
- Ministerio de Justicia, con la Secretaría de Estado de Justicia.
- Ministerio de Defensa, con la Secretaría de Estado de Defensa.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de nueva creación. Le corresponde la política del Gobierno en materia de hacienda pública, presupuestos y gastos, por un lado, y la función pública, reforma y organización de la administración general del Estado, así como las relaciones con las CCAA y las entidades que integran la Administración local, por otro. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Hacienda, Presupuestos y Gastos y Administraciones Públicas.
- Ministerio de Interior, con la Secretaría de Estado de seguridad como órgano superior.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con la competencia sobre Universidades. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidad, por un lado, y Cultura, por otro. Le ha sido adscrito el Consejo Superior de Deportes.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, incorporando también la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo, lo que incluye energía, desarrollo industrial, turismo, telecomunicaciones y sociedad de la información. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Energía; Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y Turismo.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con competencias en recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, industria alimentaria, desarrollo rural y medio ambiente. Tiene como órgano superior la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.
- Ministerio de Presidencia, que incluye entre sus competencias las relaciones con los Delegados del Gobierno en las CCAA y le ha sido adscrito el Centro Nacional de Inteligencia. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Relaciones con las Cortes y la de Comunicación.

- Ministerio de Economía y competitividad. Incluye entre sus competencias la materia económica y de reformas para la mejora de la competitividad, de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en todos los sectores, la política comercial y de apoyo a la empresa. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa; Comercio e Investigación, Desarrollo e Innovación.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Tiene competencias en salud, planificación y asistencia sanitaria y de consumo, protección de la salud, cohesión e inclusión social, familia, protección del menor, atención a las personas dependientes y con discapacidad e igualdad. Tiene, como órgano superior, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales y Igualdad.

Para completar la estructura del Gobierno, el Real Decreto 1824/2011, de 21 de diciembre, sobre la Vicepresidencia del Gobierno crea una única Vicepresidencia. Le corresponde la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, así como aquellas otras funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.

También deben tenerse presentes en relación a la estructura gubernamental el Real Decreto 1828/2011, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1094/2011, de 15 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno; el Real Decreto 1829/2011, de 23 de diciembre, por el que se crean Subsecretarías en los departamentos ministeriales; el Real Decreto 1885/2011, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1094/2011, de 15 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno; el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno y el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.