

# ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA AUTONÓMICA

*José Antonio Montilla Martos*

## 1. Introducción

Durante el año 2013 se han aprobado 9 leyes orgánicas, 27 leyes ordinarias, 17 Decretos-leyes y 1 decreto legislativo, en la forma de texto refundido. La actividad legislativa ha sido, por tanto, también importante en este segundo año de legislatura, con leyes innovadoras de trascendencia. Resulta positivo constatar que el número de leyes ordinarias ha superado al de Decretos-leyes, evitando la distorsión advertida el año anterior. En ese sentido, se ha reducido el número de Decretos-leyes, aunque sigue siendo todavía una cifra demasiado elevada para una legislación de “extraordinaria y urgente necesidad”, que limita la participación de las minorías en el procedimiento legislativo.

También este año encontramos leyes con incidencia importante en el Estado autonómico, en algunos casos con arduo debate político durante su tramitación parlamentaria, que ha sido trasladado al Tribunal Constitucional tras su aprobación, al considerar tanto la oposición política como algunos gobiernos y parlamentos autonómicos que, entre otras tachas de inconstitucionalidad, vulneraban las competencias autonómicas. Es el caso de la ley que reforma el régimen local (Ley 27/2013) o la nueva ley educativa (Ley Orgánica 8/2013), por citar sólo algunas de las que mencionamos después. También es importante destacar la aprobación de la regulación específica sobre el procedimiento para repercutir a la administración responsable la sanción aplicada al Reino de España por incumplimiento de las obligaciones europeas.

Un año más debemos apuntar la deficiente técnica legislativa con la existencia de leyes “ómnibus”, como la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que modifica en sus Disposiciones Finales hasta 16 leyes, algunas del mismo año 2013, o las numerosas modificaciones legislativas incluidas en estas disposiciones finales de las distintas leyes sin referencia alguna en el título, lo que dificulta la labor del operador jurídico.

## 2. Reformas estatutarias y leyes orgánicas

En 2013 se ha vuelto a aprobar una reforma estatutaria. Sin embargo, no podemos pensar que se va a reiniciar el proceso de reforma de los Estatutos que quedó abortado acaso como consecuencia colateral de la STC 31/2010 cuando había alcanzado a ocho Estatutos de Autonomía. La Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de Estatuto de Au-

tonomía para la Región de Murcia tiene el único objetivo de incluir entre las fuentes del Derecho del ordenamiento autonómico la figura del Decreto-ley que, como se sabe, no existía en los ordenamientos autonómicos hasta las últimas reformas estatutarias. Ese es el único contenido del Estatuto que se ha considerado necesitado de reforma. Esta singular reforma acaso permita alentar una reflexión sobre la figura del Decreto-ley autonómico. Parece evidente que los ejecutivos autonómicos están haciendo un uso generoso de esta fuente. Sin embargo, deben recordarse sus efectos limitativos de la democracia pluralista en cuanto restringen la participación de la minoría en el proceso de elaboración de fuentes con valor de ley, lo que no parece adecuado en un momento histórico de crisis de la representación. Acaso su presupuesto habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad, debería exigirse con mayor rigor en el ámbito autonómico pues estamos ante parlamentos unicamerales que pueden culminar el procedimiento legislativo ordinario con celeridad.

También resulta interesante desde la perspectiva de la relación entre el ordenamiento general del Estado y los ordenamientos autonómicos, la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. Es la primera vez que se modifica una ley orgánica del art. 150.2 CE a través de la cual se habían delegado facultades competenciales en las Comunidades Autónomas. Lo destacable no es tanto el contenido de la modificación, ciertamente menor, y vinculado a la Ley 9/2013, por la que se modifica la Ley 16/1987, de ordenación de transportes terrestres y la Ley 21/2003 de seguridad aérea. Lo importante es comprobar que el Estado puede disponer libremente, de manera unilateral y sin participación de las Comunidades Autónomas, de las facultades competenciales de su titularidad que han sido delegadas a las Comunidades Autónomas a través del art. 150.2 CE, modificando con ello el espacio competencial autonómico.

Entre las leyes orgánicas destacamos Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa, que ha modificado profundamente el sistema educativo español, como suele ocurrir cada vez que se produce un cambio de mayoría en el Gobierno. Su tramitación ha sido sumamente conflictiva, también desde la perspectiva autonómica, y finalmente ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional tanto por la minoría parlamentaria como por los parlamentos y Gobiernos autonómicos que no controla el partido político gubernamental. Se cuestiona la ampliación de lo considerado básico, restringiendo en consecuencia el margen de desarrollo normativo autonómico. Desde esta perspectiva, dejando al margen las cuestiones vinculadas a la aconfesionalidad del Estado o el principio de igualdad en relación a los centros que segregan alumnos por razón de sexo, los aspectos más discutidos de la nueva regulación son los siguientes. En primer lugar, la regulación detallada de la evaluaciones de final de ciclo en primaria, secundaria obligatoria y bachillerato sin más participación autonómica que la organización material de las pruebas. El conflicto radica en si en los tres casos se pueden considerar pruebas para la obtención de un título que permita la aplicación del título del Estado del art. 149.1.30 CE. En segundo lugar, la obligación de incluir en la programación de la oferta educativa a los centros privados concertados aún en el supuesto de que las necesidades de escolarización queden

cubiertas con las plazas existentes en centros públicos, a juicio de la Comunidad Autónoma. Y, en tercer lugar, las referencias al proceso de selección de los directores de los centros, en cuanto se discute por algunas Comunidades Autónomas que deba considerarse básica al incluirse en sus facultades de autoorganización. Hay otros aspectos también debatidos pero estos son los coincidentes en los distintos recursos planteados ante el Tribunal Constitucional.

Por último entre las leyes orgánicas acaso debe mencionarse la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. Con esta Ley se reforma el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial con la intención de facilitar la participación en el proceso de los miembros de la carrera judicial. En este sentido, se elimina el requisito del 2% de los avales para que jueces y magistrados presenten su candidatura, exigiéndose ahora sólo 25 avales. Además, ya no se presentan 36 candidatos al Congreso y al Senado para la designación de dichos vocales, sino que las cámaras eligen entre todos los candidatos presentados. La importancia de esta Ley Orgánica desde la perspectiva autonómica no estriba en lo que dice sino en lo que omite. Como es sabido, los Estatutos de segunda generación hacían referencia a la participación autonómica en la designación de los integrantes de los órganos constitucionales. En concreto, el Estatuto de Cataluña en su art. 180 se refiere a la participación en la designación de “miembros del Consejo General del Poder Judicial”. Ciertamente, el precepto estatutario apunta que esa participación se hará “en los términos que dispongan las leyes” y la STC 31/2010 hizo una interpretación conforme del precepto estatutario en el sentido de que esa participación se condiciona, en su existencia y procedimientos, a lo que dispongan, dentro de margen que la Constitución les permite, las leyes orgánicas correspondientes (FJ 113). Sin embargo, en el caso del Consejo General del Poder Judicial, la nueva regulación de la designación de sus vocales no hace referencia alguna a una posible participación autonómica.

### 3. Leyes ordinarias con relevancia autonómica

Han sido numerosas las leyes ordinarias con incidencia autonómica pero seguramente la más trascendente es la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, sin duda, una de las leyes más importantes de las aprobadas durante este año en cuanto modifica la concepción de la autonomía municipal desarrollada hasta aquí al limitar las competencias y facultades de actuación de los municipios, especialmente de los menores de 20.000 habitantes, a favor de las diputaciones y de las propias Comunidades Autónomas.

En este sentido, reconoce nuevas funciones a las Comunidades Autónomas en relación a los municipios. Así ocurre con la emisión de informes para que puedan ejercer competencias distintas a las propias y las delegadas, en concreto para constatar la inexistencia de duplicidades (“ejecución simultánea”) y la sostenibilidad financiera de la actuación del municipio como condición necesaria para ejercer esas competencias. Pero lo más relevante desde esta perspectiva es la atribución directa que hace esta ley de competencias en educación, sanidad,

servicios sociales o inspección sanitaria a las Comunidades Autónomas. Son facultades que la ley considera propias de los municipios (educación) o que hasta este momento venían ejerciendo los municipios (sanidad, servicios sociales, inspección sanitaria). Ahora, la nueva Ley de reforma local se las atribuye directamente a las Comunidades Autónomas, de forma unilateral, con unos plazos perentorios para empezar a ejercerlas e incluso con garantías de pago vinculadas a las transferencias financieras del Estado a las Comunidades Autónomas previstas en el sistema de financiación si no se cumple el plazo establecido. El debate puede estar en si estamos ante un procedimiento constitucionalmente adecuado para que las Comunidades Autónomas asuman estas competencias, esto es, si se pueden atribuir de forma unilateral estas facultades competenciales a las Comunidades Autónomas a través de esta ley.

Más allá de la atribución de competencias, han sido objeto de debate diversos contenidos al considerar que se invadía el espacio competencial autonómico a través de una extralimitación de lo básico. En algunos casos ese posicionamiento contaba con el apoyo del Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley que destacaba algunas vulneraciones del reparto competencial que se han mantenido en la redacción final de la ley. Así ocurre con la regulación de la fusión de municipios o de las entidades territoriales inferiores al municipio. En otros casos, se entiende afectada la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al establecerse garantías de pago y otros condicionantes financieros en una tendencia advertida en diversas leyes y que merecería una atención más detenida cual es la utilización del art. 135 CE como una cláusula atributiva de competencias para el Estado en materia financiera cuando en realidad permite actuaciones preventivas, coercitivas o de cumplimiento forzoso pero, por si mismo, este precepto constitucional no altera el reparto competencial derivado de la Constitución y los Estatutos. En este sentido, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, más allá de amparar su carácter de orgánica en su vinculación al art. 135 CE, menciona expresamente a este precepto constitucional como título competencial.

Dada la polémica generada en torno a esta Ley no resulta sorprendente que las Comunidades Autónomas no gobernadas por el PP, e incluso algunas que si lo son (Extremadura) hayan presentado recurso de inconstitucionalidad desde sus Gobierno y/o Asambleas legislativas por vulneración de las competencias autonómicas, más allá de la garantía de la autonomía local.

Otra ley merecedora de atención desde la perspectiva autonómica es la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en cuanto su contenido va a alterar la relación entre las distintas Comunidades Autónomas, y de estas con el Estado. Se sustenta en que la fragmentación del mercado español conlleva un aumento de costes que dificulta la actividad de las empresas. Por ello, pretende eliminar los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación que se vincula directamente a la descentralización territorial. Así, según la Exposición de motivos, la fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala. Con ese objetivo prevé distintos procedimientos novedosos que sin alterar el reparto

competencial impulsar la armonización de la regulación autonómica de la actividad económica. Así, establece el criterio de que cuando la normativa del lugar de destino de un bien o una prestación de servicio exija requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías distintos a los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, las autoridades de destino asumirán la plena validez, aun cuando en el lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna (art. 19). En el mismo sentido, se presumen limitativos de la libertad de establecimiento y de circulación los requisitos relativos a una actividad económica (domicilio social, residencia, formación, inscripción, seguros, especificaciones técnicas), vinculadas a un territorio (art. 18). Puede suponerse el impacto que este principio de eficacia en todo el territorio nacional puede tener. Nuevamente se echará en falta la práctica de la colaboración que evite el desordenado autonomismo competitivo al que pueden abocar estas medidas. Es de esperar que funcionen los mecanismos de colaboración que prevé la propia Ley, en concreto, el Consejo para la Unidad de Mercado, con inclusión también de los entes locales y funcionamiento permanente para hacer el seguimiento de la aplicación de la Ley, impulsar cambios normativos y coordinar a las conferencias sectoriales. También resulta necesaria una estrecha colaboración horizontal en el intercambio e integración de información e incluso para requerir recíprocamente información, investigaciones y comprobaciones, teniendo en cuenta que los requisitos de acceso a la actividad económica serán controlados por la Comunidad Autónoma de origen y los de ejercicio de la actividad por la de destino (art. 21).

Menor alcance práctico tiene, a nuestro objeto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Conforme a su art. 2 las disposiciones de la Ley se aplicarán a las administraciones autonómicas. En este sentido, articula la transparencia a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones; reconoce y garantiza el acceso a la información como un derecho de ámbito subjetivo y objetivo y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. Se prevé que las distintas administraciones deberán adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. Pese a la referencia expresa a la administración autonómica en el ámbito subjetivo de aplicación de esta ley, las distintas Comunidades Autónomas están aprobando sus respectivas leyes de transparencia que deberían complementarse con esta legislación estatal, pero no se ha establecido el procedimiento. En este sentido, la única previsión específica que encontramos en la Ley, más allá de la apelación genérica a la colaboración es que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sólo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado Convenio al efecto.

Un año más encontramos distintas leyes relativas al sector financiero en el marco del proceso de reestructuración de las entidades financieras, especialmente de las cajas de ahorros, que se inició en 2009 con la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y ha tenido un importante hito en 2013 con la aprobación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. La importancia de esta Ley 26/2013 estriba en que

establece un plazo perentorio para que las cajas de ahorros con un determinado nivel de activos se transformen en fundaciones ordinarias o en la nueva figura de fundaciones bancarias, esto es, para que culmine el proceso de bancarización, y la consecuente desaparición de las cajas de ahorros, iniciado en 2010. En este sentido, serán fundaciones bancarias cuando posean un 10% de las acciones del banco al que han traspasado sus activos o tengan derecho a designar un miembro del Consejo de Administración de ese banco y fundaciones ordinarias en cualquier otro caso. Con ello, desaparece definitivamente la figura de las cajas de ahorros, más allá del mantenimiento de dos pequeñas entidades de carácter testimonial, y, en consecuencia, queda sin contenido la competencia autonómica sobre ellas recogida en los Estatutos. El protectorado de las nuevas fundaciones, fruto de la transformación de las cajas de ahorros, será ejercido por la Comunidad Autónoma cuando el ámbito de actuación principal no exceda al territorio de ésta y por el Estado en otro caso.

Se han aprobado diversas leyes en materia de vivienda, en el contexto de la crisis económica y financiera y con el sustento del título horizontal de ordenación general de la actividad económica pues estamos ante una materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección de deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social pretende mejorar el marco de protección de los deudores hipotecarios aunque sólo para situaciones de riesgo evidente de exclusión social al imponer requisitos muy exigentes para acogerse a estas medidas. También las Comunidades Autónomas han desarrollado políticas de protección en este sentido sin que haya existido una colaboración y la consecuente complementación sino, por el contrario, se advierte una relación de conflicto. También la Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas pretende dinamizar este mercado en España para convertirlo en alternativa a la vivienda en propiedad y, en el mismo sentido, la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que pretende impulsar las actuaciones sobre el patrimonio inmobiliario y la edificación existente.

En materia medioambiental pueden mencionarse distintas leyes que tienen evidente incidencia autonómica. Acaso la más importante es la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de costas. Como es sabido, la Ley que ahora se reforma en profundidad fue muy discutida desde una perspectiva competencial pero avalada por la STC 149/1991. Ahora, en el marco de esa doctrina, la Ley refuerza las competencias de la administración general del Estado especialmente para la suspensión de acuerdos adoptados por las entidades locales. También pueden mencionarse la Ley 5/2013, de 11 de junio, por la que se modifican la Ley 16/2002, de prevención y control integrantes de la contaminación y la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, normativa básica que deberá ser desarrollada por las Comunidades Autónomas y la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

Una referencia específica merece la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Es inevitable vincular esta regulación a la prohibición de las corridas de toros en Cataluña. En este sentido, señala el Preámbulo de esta Ley que “corresponde al Estado ordenar

y fijar las directrices y criterios globales de ordenación del sector taurino, en su doble e inseparable aspecto de patrimonio cultural de carácter nacional y de sector económico y sistema productivo propio y bien delimitado en su contenido”. En este sentido, la Ley establece un deber general de protección y medidas de fomento y protección en el ámbito de la Administración General del Estado. En cualquier caso, parece que estamos ante una ley programa, sin que se precisen las consecuencias concretas de su aplicación más allá de la creación de una Comisión Nacional para Asuntos Taurinos, la aprobación de un Plan nacional para fomento y protección de la tauromaquia o la solicitud de que sea incluida en la lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la UNESCO. Por ello, no puede oponerse a las decisiones en esta materia adoptadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

#### 4. Otras normas con rango de ley

Únicamente se ha aprobado un decreto legislativo, el Real Decreto legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En concreto, se integran la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Son leyes que afectan a la materia asistencia social, de competencia autonómica. De hecho, la Ley 51/2003 fue la primera que utilizó como título competencial el art. 149.1.1 CE, para garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos. La delegación legislativa se había producido en la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006 por la Asamblea General de la ONU. Por ello, la refundición, regularización, aclaración y armonización de las tres leyes citadas ha tenido como referente principal la mencionada Convención internacional, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007.

En cuanto a los Decretos-leyes, uno año más deben vincularse a la situación de crisis económica, en algunos casos para prorrogar medidas de años anteriores como el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo pero en general son presentadas como medidas urgentes una serie de actuaciones legislativas en el ámbito económico en relación al apoyo al emprendedor (Real Decreto-ley 4/2013); la continuidad en la vida laboral de los trabajadores de mayor edad (Real Decreto-ley 5/2013); la protección de trabajadores a tiempo parcial (Real Decreto-ley 11/2013); para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad (Real Decreto-ley 16/2013). Especial importancia ha tenido del Decreto-ley 8/2013, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas.

## 5. Disposiciones reglamentarias

Finalmente, debemos hacer una referencia al Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y procedimientos para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Es un problema conocido, ayuno hasta aquí de regulación normativa. El responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias ante la Unión Europea es el Estado. Sin embargo, en nuestro ordenamiento ese cumplimiento depende del titular de la competencia afectada que no siempre es el Estado sino que pueden ser también las Comunidades Autónomas. En ese supuesto se ha planteado en diversas leyes la repercusión de esas responsabilidades sin que existiera un marco de referencia. De forma más concreta, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se refiere a esa responsabilidad por incumplimiento. En ese marco, este decreto establece el procedimiento general de determinación y repercusión de las responsabilidades. Sin poder detenernos en la cuestión, esta regulación contiene algunos avances destacados. Así, frente a la situación anterior en la que el Estado determinaba unilateralmente cual era la administración incumplidora ahora se señala que deberá estarse a los “contenidos de las sentencias, actos o decisiones de las instituciones europeas” (art. 4.2) incluso cuando la competencia sea concurrente y no pueda determinarse en virtud de la sentencia la responsabilidad de cada cual se asumirá “por partes iguales” (art. 5.1). No obstante, se advierten también algunas deficiencias. En primer lugar, regula la repercusión cuando ya se ha producido la sanción a España en forma de multa a tanto alzado o coercitiva pero no se prevén mecanismos para evitar que esa sentencia, acto o decisión ejecutiva sancionadora se produzca. En segundo lugar, el procedimiento es desarrollado unilateralmente por la Administración General del Estado como si fuera ajeno a un posible conflicto sobre quién es el sujeto incumplidor, cuando en realidad es parte interesada. En ese sentido, incluso establece garantías de pago de la repercusión de incumplimiento mediante la compensación, deducción o retención de las transferencias que deba satisfacer el Estado en el marco del sistema de financiación, todo ello de forma unilateral, sin intervención de ningún órgano o institución ajeno a la administración general del Estado y sin que, siquiera se prevea, de forma específica, vías para que la Comunidad Autónoma afectada cuestione el desarrollo del procedimiento y/o la resolución finalmente adoptada por el Consejo de Ministros. Es una cuestión que, en cualquier caso, merecería un análisis más detenido.