

# LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Ana Carmona Contreras  
Universidad de Sevilla*

## 1.- La producción legislativa estatal en el contexto de la pandemia

El año 2020 estuvo marcado por la irrupción de la Covid-19 en nuestras vidas. Si la realidad cotidiana en la que vivimos desde que el 11 de marzo de dicho año la Organización Mundial de la Salud declarase la existencia de la pandemia a nivel mundial resultó profundamente alterada por la virulencia del coronavirus, la producción normativa no escapó al potente influjo de la situación concurrente. Desde tal perspectiva, la actividad legislativa estatal en su conjunto aparece dominada por el contexto de excepcionalidad que dominó la mayor parte del 2020. En función de tal premisa, en el análisis anual se distinguen, dejando a un lado el breve paréntesis de los meses de enero y febrero, tres períodos pandémicos: Uno inicial, constituido por el primer estado de alarma declarado el 14 de marzo y finalizado el 21 de junio, tras haberse prorrogado, con una cadencia temporal de 15 días, en seis ocasiones por el Congreso de los diputados. A continuación, la fase inmediatamente sucesiva nos remite a la situación que vino a denominarse como “nueva normalidad”, cuya duración se prolongó a lo largo del verano y hasta el inicio del otoño. Concretamente, hasta el 25 de octubre, fecha en la que atendiendo al incremento continuo de la cifra de contagios (la “segunda ola”) se activó de nuevo el estado de alarma a escala nacional, cuya duración –tras obtener la prórroga preceptiva de la Cámara Baja– se extendió hasta el 9 de mayo de 2021. Con carácter previo, el 9 de octubre, el Gobierno de la nación había declarado la alarma, si bien con un radio de acción territorialmente limitado, puesto que su aplicación quedó circunscrita únicamente a ciertos enclaves de la Comunidad de Madrid en donde los índices de contagio se mostraban más negativos y cuya extensión temporal se limitó a los 15 días iniciales constitucionalmente previstos sin que, a su término, el Ejecutivo recabara de la Cámara Baja su prórroga.

La presencia constante del virus, así pues, va a erigirse en el hilo conductor de la mayor parte de las iniciativas legislativas más relevantes producidas en 2020. Unas iniciativas que, como se tendrá ocasión de constatar, proceden del Ejecutivo, protagonista indiscutible de la gestión de la pandemia. En este sentido, ha de llamarse la atención sobre la aprobación de 3 Reales Decretos de declaración del estado de alarma, así como de otros 7 mediante los que el Congreso conferirá las prórrogas correspondientes: 6, durante el primero de ellos y 1 en relación con el tercero. Junto a este dato, emerge con diáfana claridad que la preeminencia gubernamental existente en el año precedente se acrecienta de forma considerable. Y no sólo en términos cuantitativos, dado el abultado número de decretos-leyes aprobados (39, justo el doble de los producidos en 2019) sino también desde una aproximación cualitativa, puesto que el impulso de la acción política y su

traducción normativa vienen a residenciarse de modo prácticamente exclusivo en la órbita del Ejecutivo, quedando el Parlamento tendencialmente reducido al desarrollo de tareas de ratificación. Una aproximación numérica al tema así lo constata, puesto que frente a los ya aludidos 39 Reales Decretos-leyes, a los que se ha de sumar el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, las Cortes Generales han aprobado 14 leyes. De ellas, 3 son de naturaleza orgánica; la 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves; la 2/2020, de 16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradicación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente y la 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Las 11 restantes presentan carácter ordinario.

Atendiendo a las cifras indicadas resulta que la legislación gubernamental de urgencia ha supuesto un 73'58% de la producción legislativa estatal, frente al 26'42% que es de extracción parlamentaria. Estos porcentajes ya de por sí elocuentes experimentan un ulterior incremento, si tenemos en cuenta que de las 11 leyes ordinarias aprobadas 3 son expresión directa de las obligaciones contraídas por España como miembro de la Unión Europea y otras 3 traen causa de otros tanto Reales Decretos-leyes previamente convalidados, que son posteriormente sometidos al trámite parlamentario de conversión en ley. De este modo, sólo 5, entre las que cabe reseñar especialmente la ley que, tras tres años de sucesivas prórrogas, aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 2021, son expresión material de una voluntad parlamentaria no previamente ahormada en otras sedes normativas. Para hacernos un cuadro completo de la situación apuntada, a continuación, procedemos a desglosar las normas genéricamente aludidas:

1) Las leyes cuyo origen se encuentra en el Derecho de la Unión Europea son la 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza; la 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y la 10/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en transposición de la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo, de 25 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información.

2) Por su parte, las leyes de conversión de decretos-leyes precedentes nos remiten a la 1/2020, de 15 de julio, por la que se deroga el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el art. 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (conversión del RDL 4/2020); la 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia (conversión del RDL 3/2020) y la

8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (conversión del RDL 5/2020).

3) En el grupo de las leyes exentas de vínculos previos encontramos la 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el art. 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; la 4/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales; la 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras; la 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero y la 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

## **2.- Primer estado de alarma: De la recentralización a la progresiva devolución de competencias a las Comunidades Autónomas**

### *2.1.- Consideraciones generales: No sólo de normas excepcionales se nutre la gestión de la pandemia*

Una vez trazado el cuadro de referencia relativo a la producción legislativa estatal de 2020, a continuación, pasamos a analizar aquellas normas con incidencia sobre las Comunidades Autónomas. En el desarrollo de tal labor, aplicaremos un enfoque dual que partirá de los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma, dado que los mismos presentan “rango, fuerza y valor de ley” (ATC 7/2012 y STC 83/2016). Asimismo, se prestará atención a los decretos-leyes emanados por el Gobierno. Y es que no cabe perder de vista que, en el sistema de fuentes del derecho de excepción, la remisión operada por el art. 116.1 de la Constitución trae consigo el surgimiento de un segundo escalón jurídico –la Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio– que, a su vez da lugar a un tercer nivel, el de los decretos mediante los que dichos estados son declarados y prorrogados. En este juego de desarrollo escalonado y concreción progresiva del estatuto jurídico de la excepcionalidad, tales decretos asumen la esencial función de dotar de contenido específico la gestión del concreto estado activado, estableciendo los precisos contornos existenciales dentro de los que ha de discurrir las disposiciones posteriores de desarrollo gestadas por las autoridades competentes delegadas. No obstante, junto a estas normas (en su mayor parte, órdenes) que se producen al socaire de tales decretos de declaración y prórroga, esto es, bajo el paraguas de la excepcionalidad constitucional declarada, se detecta la existencia de otro canal normativo paralelo, cuya existencia transcurre extramuros de aquélla y que se compone de decretos-leyes que, atendiendo a la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad concurrente, dan lugar a un cuadro normativo en clara conexión con la pandemia y que contribuye a su gestión.

### *2.2.- El primer estado de alarma*

#### *2.2.1.- Normativa excepcional: Reales Decretos de declaración y prórroga*

Formalizado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, esta primera alarma se caracteriza por incorporar tanto una impronta de acusada restricción

de determinados derechos fundamentales –de forma muy destacada, la libertad de circulación y movimientos–, como por hacer gala de un espíritu marcadamente centralizador. Concentrando nuestro interés en este último rasgo, se establece que el mando único corresponde al Gobierno, en tanto que autoridad competente (art. 4.1) y junto a ello se prevén como autoridades competentes delegadas, “bajo la superior dirección del presidente del Gobierno” y “en sus respectivas áreas de responsabilidad” las siguientes: a) la ministra de Defensa; b) el ministro del Interior; c) el ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; d) el ministro de Sanidad (art. 4.2). Sobre la base de tal aproximación de partida, todo el protagonismo en la gestión de la alarma queda residenciado en la esfera del Ejecutivo central, limitándose a conservar el resto de Administraciones (Comunidades Autónomas y Entes Locales) “las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma” (art. 6).

Mención especial a este respecto requiere la sanidad/salud pública ya que, dejando a salvo la competencia que corresponde al Estado sobre bases y coordinación general (art. 149.1.16 CE), su titularidad se incardina en la esfera autonómica. No obstante, a pesar de tal premisa, en el primer estado de alarma, las Comunidades Autónomas quedaron despojadas de sus competencias, las cuales fueron asumidas en primera persona y en su plenitud por el ministro de Sanidad. La dicción literal del art. 12.1 del RD no deja resquicio a la duda, al disponer que “(T)odas las autoridades civiles sanitarias de las administraciones públicas del territorio nacional, así como los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas del ministro de Sanidad en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza”. El margen de actuación autonómica, por lo tanto, quedó circunscrito únicamente al mantenimiento de “la gestión, dentro de su ámbito de competencia, de los correspondientes servicios sanitarios, asegurando en todo momento su adecuado funcionamiento”. En este sentido, se formula una expresa reserva a favor del responsable de la cartera de Sanidad, quedando habilitado para ejercer “cuantas facultades resulten necesarias para garantizar la cohesión y equidad en la prestación del referido servicio” (art. 12.2 *in fine*).

Con el transcurso del tiempo y la reducción progresiva del número de contagios, a partir de la tercera prórroga aprobada por el Congreso, empieza la fase de desescalada, estableciéndose previsiones orientadas a relajar las medidas de confinamiento domiciliario y permitir una mayor movilidad (Real Decreto 492/29, de 24 de abril). Inmediatamente a continuación verá la luz el “Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de Covid-19”, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 28 de abril de 2020, en el que se contienen las pautas rectoras del proceso de retorno a la normalidad. Entre éstas adquiere una especial relevancia la apelación que, con carácter recurrente, se hace en torno al carácter “altamente participativo” que ha de presidir la desescalada, en el marco de una “eficaz coordinación de las Comunidades Autónomas con el Gobierno de España”. En aplicación de tal desiderátum, que obtuvo visibilidad práctica a través del

concepto de “cogobernanza”, el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo de 2020 (que formaliza los términos de la cuarta prórroga del estado de alarma) diseña el procedimiento para la desescalada, detectándose la existencia de una cierta, aunque tímida, receptividad hacia la esfera autonómica que, sin alterar la condición de autoridad delegada que corresponde al ministro de Sanidad, atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de proponer a aquél, “a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad”, que acuerde “en el ámbito de su competencia, la progresión de las medidas aplicables en un determinado ámbito territorial, sin perjuicio de las habilitaciones conferidas al resto de autoridades delegadas competentes”. Asimismo, se establece que “(L)a regresión de las medidas hasta las previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se hará, en su caso, siguiendo el mismo procedimiento” (art. 3). En un sentido similar, se contempla la posibilidad de que, en el proceso de desescalada, el Gobierno acuerde “conjuntamente con cada Comunidad Autónoma la modificación, ampliación o restricción de las unidades de actuación y las limitaciones respecto a la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada Comunidad Autónoma”. La novedad a enfatizar es que la competencia para aplicar las medidas acordadas corresponde “a quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio” (art. 4). Otra previsión especialmente relevante, aunque referida a cuestión distinta, es la que establece el marco normativo que permitirá, llegado el momento oportuno, el “desenvolvimiento y realización de las actuaciones electorales precisas para el desarrollo de elecciones convocadas a Parlamentos de Comunidades Autónomas”, afirmándose expresamente que el estado de alarma, de continuar vigente, “no supondrá obstáculo alguno” (disposición final 1.1).

Un posterior, aunque siempre limitado, paso llamado a dotar de un mayor vigor al principio de cogobernanza en el camino de la desescalada se producirá con la siguiente prórroga aprobada por la Cámara Baja, al quedar vinculado el desarrollo de las funciones correspondientes al ministro de Sanidad, en tanto que autoridad competente delegada, “al principio de cooperación con las Comunidades Autónomas” (art. 6.1, Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo). Ya en la antesala del final del estado de alarma, la última de las prórrogas también vino a atribuir la condición de autoridad competente delegada “a quien ostente la Presidencia de la Comunidad Autónoma”, confiriéndole la potestad exclusiva para, en ejercicio de sus competencias, “la adopción, supresión, modulación y ejecución de medidas correspondientes a la fase III del plan de desescalada”. A este respecto, se introduce una importante –y por lo demás, lógica– salvedad, excluyéndose “las medidas vinculadas a la libertad de circulación que excedan el ámbito de la unidad territorial determinada para cada Comunidad Autónoma a los efectos del proceso de desescalada”. Por último, la decisión relativa a “la superación de la fase III en las diferentes provincias, islas o unidades territoriales de su Comunidad y, por tanto, su entrada en la «nueva normalidad»” podrá ser adoptada por las Comunidades Autónomas, con arreglo a criterios sanitarios y epidemiológicos (art. 6.2 RD 555/2020, de 5 de junio). A través del recorrido

analítico realizado emerge, pues, la idea de una receptividad limitada, pero paulatinamente al alza, a favor de la reincorporación de las competencias autonómicas en el ámbito de la sanidad y la salud pública.

### *2.2.2.– Legislación extraordinaria, no excepcional: Los Reales Decretos-leyes con impacto autonómico*

En este apartado, entre la pléyade de decretos-leyes aprobados, limitaremos nuestra atención a dos especialmente destacados. En primer lugar, al Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Producido en las postrimerías del primer estado de alarma, su denominación deja en evidencia la finalidad que persigue. Cuando ya todo el territorio nacional había alcanzado al menos la fase II del proceso de desescalada, incorpora una rica batería de previsiones en una variada gama de sectores llamadas a neutralizar los riesgos que para la salud pública pudieran derivarse a raíz de la pérdida de vigencia automática de las medidas restrictivas hasta entonces vigentes. En este sentido, hemos de señalar que la Administración General del Estado queda facultada, “con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia”, para promover, coordinar o adoptar “de acuerdo con sus competencias cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en este Real Decreto-ley”. Sobre la base de tal planteamiento, el rol atribuido a las Comunidades Autónomas es únicamente de mera “colaboración” (art. 3.1). Otra destacada previsión es la relativa a la reforma de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en lo relativo a las “actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria”, cuya finalidad no es otra que responder a situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública, así como cumplir los acuerdos internacionales y los programas de la Unión Europea. Su declaración corresponde al ministro de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y con audiencia de las Comunidades Autónomas afectadas directamente. Este trámite podrá obviarse en “circunstancias de necesidad urgente”, debiendo adoptarse sólo las “medidas estrictamente necesarias”. En tal supuesto, se deberá informar con urgencia a aquéllas. Se dispone que la acción coordinada despliega efectos preceptivos, puesto que “obliga a todas las Comunidades Autónomas incluidas en la misma”. Asimismo, se aprueba un nuevo art. 65 bis, en el que se contempla la obligación autonómica de aportar “de inmediatez” información al Ministerio de Sanidad cuando se verifique una “situación de emergencia para la salud pública”.

La segunda norma objeto de interés en este apartado es el Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo Covid-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento. El objetivo que alumbró dicho fondo, dotado con un crédito extraordinario de 16.000 millones de euros es activar una vía adicional de financiación autonómica a través de transferencias presupuestarias para que “puedan seguir prestando los servicios públicos esenciales que son de su competencia, asumir los impactos ocasionados por la pandemia y soslayar las tensiones de tesorería que su respuesta ante esta

crisis les está provocando”, según reza el Preámbulo del RDL. A tal efecto, junto otros criterios de distribución se tomarán en consideración la población y la incidencia del virus.

### **3.- Segundo estado de alarma: La asunción del protagonismo por las Comunidades Autónomas**

Como ya se indicó anteriormente, en la etapa de nueva normalidad se puso de manifiesto una constante tendencia al alza en los niveles de contagios víricos que, lejos de circunscribirse a áreas geográficas puntuales, procedía a extenderse a lo largo y ancho del país. En tan ardua tesitura, teniendo en cuenta que las medidas acordadas en sede autonómica generaron un alto grado de litigiosidad jurisdiccional, puesto que un significativo número de ellas no superaron el preceptivo trámite de la ratificación a cargo de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, según la novedad introducida por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, desde distintas Comunidades Autónomas (Euskadi, Asturias, Extremadura, Navarra, Cataluña, La Rioja, Melilla, Castilla-La Mancha, Cantabria y Valencia) se instó al Gobierno central para que volviera a declarar el estado de alarma. Con el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, dicha petición quedó jurídicamente formalizada.

Marcando un sustancial contrapunto con respecto a lo acaecido en el primer estado de alarma, la condición de autoridad delegada competente abandona el ámbito exclusivo del Gobierno central para concentrarse en la esfera autonómica, recayendo sobre “quien ostente la presidencia de la Comunidad Autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía” (art. 1.2). De esta guisa, los presidentes autonómicos resultan habilitados “para dictar, por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación” de las previsiones contenidas en los art. 5 a 11 del decreto, a saber, la limitación de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno (art. 5), de la entrada y salida en las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (art. 6), de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados (art. 7), a la permanencia de personas en lugares de culto (art. 8), así como a la eficacia (art. 9), flexibilización y suspensión de las mismas.

En relación con las limitaciones previstas por los art. 6, 7 y 8, se detecta una aproximación normativa que abre un relevante margen de actuación a favor de las autoridades delegadas competentes, que pueden adoptar medidas en relación con su eficacia, modulación, flexibilización e incluso, suspensión. Ciertamente, el ejercicio de tales facultades no resulta incondicionado, quedando en todo caso vinculadas a la toma en consideración de “la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad”. Asimismo, su activación requiere la “previa comunicación al Ministerio de Sanidad” y el respeto de las facultades de coordinación que corresponden Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 9.2), investido de la capacidad para adoptar acuerdos de diversa índole, entre los que destacan especialmente los relativos al “establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración

del riesgo” (art. 13). Sobre la base de esta aproximación de fondo, se justifica el *modus operandi* asumido por el decreto de cara a la regulación de las limitaciones previstas, estableciendo, en primer lugar, un marco general de referencia para, a continuación, atribuir a los presidentes autonómicos capacidad decisoria en cuanto a su posible alteración o modulación. Así sucede en relación con el denominado “toque de queda nocturno”, ya que la franja horaria durante la que se activa –de las 23 a las 6 horas– es susceptible de ser modificada en su respectivo ámbito territorial por la autoridad competente delegada, quedando establecida una horquilla de 2 horas para su modificación, tanto en su comienzo (entre las 22 y las 00 horas) como en su finalización (entre las 5 y las 7 horas) (art. 5.2). Un tratamiento específico en este ámbito merece el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que la activación del toque de queda depende de la determinación de la autoridad delegada “a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad” y respetando las competencias correspondientes al Consejo Interterritorial de Salud (art. 9.2). Por lo que respecta a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, cuyo número máximo se cifra en 6, excluyendo a los convivientes, nuevamente se incorpora una cláusula habilitante de competencia a favor de dichas autoridades en su ámbito territorial, dado que podrán “establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista en este artículo” (art. 7.2). Completa el elenco de facultades autonómicas, una especialmente significativa desde el punto de vista de la limitación de la libertad deambulatoria en cuya virtud las autoridades delegadas pueden adoptar medidas relativas a la restricción de movimientos entre territorios ubicados en el interior del ámbito geográfico de la propia Comunidad (art. 6.2). Al hilo de tal previsión, la figura de los confinamientos perimetrales a escala intraautonómica cuentan con un marco normativo de referencia que los dota de específica virtualidad jurídica.

A la luz de las regulaciones hasta aquí expuestas emerge con nitidez la idea de que, por lo que al poder autonómico se refiere, no estamos ante una reedición de la alarma precedente sino, antes bien, ante la aparición de un escenario radicalmente distinto. En efecto, de la férrea centralización inicial, con tímidas aperturas hacia una cogobernanza más simbólica que efectiva que fue abriéndose paso paulatinamente, a partir de octubre emerge un panorama en el que el protagonismo recae sustancialmente en los Ejecutivos autonómicos, recibiendo amplios poderes a la hora de adaptar los contornos de la excepcionalidad vigente a las circunstancias de cada concreto territorio. Este profundo cambio en la hoja de ruta, que desde una perspectiva general resulta más acorde con la realidad de la descentralización del poder político existente en nuestro ordenamiento merece una valoración genéricamente positiva, sin embargo, pone de manifiesto una importante debilidad que no puede ser ignorada. Nos referimos a la cuestión capital del control por parte de los Parlamentos autonómicos de la gestión de la pandemia que llevan a cabo sus Ejecutivos y que, como no puede ser de otra forma, escapa a la capacidad reguladora de los decretos de declaración y prórroga del estado de alarma. Así se comprueba a la luz del RD 926/2020, que introdujo en torno a la rendición de cuentas la siguiente previsión: “En caso de prórroga, el

ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este Real Decreto” (art. 14). Ante la escuálida e insatisfactoria configuración del mecanismo diseñado desde una perspectiva de calidad democrática, el RD 956/2020, de 3 de noviembre, que formaliza jurídicamente dicha prórroga, intenta solventar dicho déficit, incorporando la solicitud de comparecencia del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso, con una cadencia bimensual, “para dar cuenta de los datos y gestiones del Gobierno de España en relación a la aplicación del Estado de Alarma”. Junto a ello y con una finalidad similar a la expuesta, se contempla la solicitud formulada por el ministro de Sanidad para comparecer “ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, con periodicidad mensual” (Disposición Final 1ª, apartado 3).

Cerramos el recorrido analítico propuesto trayendo a colación una previsión directamente conectada con la duración de la prórroga de este estado de alarma que, como es sabido, se fija en 6 meses (art. 2). En relación con la misma y dada su excesiva duración –que a todas luces no resulta acorde con la exigencia de no extenderse más allá de lo estrictamente indispensable que rige la articulación del marco de la excepcionalidad, según reza el art. 1 de la Ley Orgánica que regula dichos estados– se da entrada a una suerte de intervención autonómica de cara a su posible acortamiento. Se trata concretamente de que “la conferencia de presidentes autonómicos podrá formular al Gobierno una propuesta de levantamiento”, una vez transcurridos 4 meses de vigencia desde su activación. Con carácter previo a su formulación, dicha propuesta ha de contar con el “acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud a la vista de la evolución de los indicadores, sanitarios epidemiológicos, sociales y económicos” (Disposición Final 1ª, apartado 3 in fine). Atendiendo a lo expuesto, nos hallamos ante la afirmación de una mera facultad de iniciativa que ni siquiera es exclusiva de la Conferencia de Presidentes autonómicos, haciéndose depender del aval manifestado en el seno de un órgano de carácter vertical como es el Consejo Interterritorial de Salud cuya presidencia recae sobre el ministro de Sanidad.

#### 4.– La legislación estatal más allá del coronavirus

En este apartado brilla con luz propia la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Nos enfrentamos al octavo texto legislativo en materia educativa de nuestra experiencia democrática, el cual introduce sustanciales transformaciones con respecto a su antecesor y que, por lo que aquí interesa, lleva a cabo una evidente apuesta a favor del principio descentralizador. Así se constata ya desde su preámbulo, anunciando una regulación que toma como base el “respeto de las competencias y singularidades establecidas en la Constitución e incluidas en los estatutos de autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas”, lo que trae consigo que la misma “habrá de garantizar el orden competencial de cada una de las Comunidades Autónomas en materia educativa, con especial respeto a la singularidad propia derivada de los derechos históricos de los territorios forales”.

Un elemento central de la educación se refiere a las enseñanzas básicas. En relación a las que se dispone que las Comunidades Autónomas serán consultadas por el Gobierno de cara a fijar, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo. De este modo, la perspectiva autonómica es incorporada en esta fundamental tarea, cuyo objetivo se centra en “asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes”. Sentada dicha base de partida, se prevé la siguiente distribución de competencias con respecto a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, que requerirán el 50% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60% para las que no se hallen en tal supuesto. Una filosofía similar a la expuesta se constata en relación con la formación profesional, al establecerse lo siguiente: “El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las titulaciones correspondientes a los estudios de formación profesional así como los aspectos básicos del currículo de cada una de ellas”. En este mismo ámbito, la nueva ley confiere un destacado protagonismo a las autonomías, confiriéndoles la facultad de establecer “los procedimientos de detección de las necesidades de formación profesional en los sectores productivos existentes en sus respectivos ámbitos territoriales”. Los resultados que arrojen el desarrollo de tales procedimientos no resultan vinculantes, pero no se muestran despojados de efecto, ya que “serán tenidos en cuenta con el fin de que el Gobierno garantice el diseño de las titulaciones bajo los principios de eficacia y agilidad de los procedimientos y de adecuación al tejido productivo autonómico”. De esta forma, se articula un modelo de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno llamado a generar importantes sinergias cooperativas.

Las previsiones referidas al uso de la lengua castellana y las lenguas cooficiales trajeron consigo una intensa polémica durante la tramitación parlamentaria de las disposiciones correspondientes. Por un lado, se critica el hecho de que el castellano no se considere expresamente lengua vehicular, sobre todo, teniendo en cuenta que así se contemplaba en el proyecto remitido por el Gobierno y que desapareció hacia el final de su tramitación parlamentaria a instancias de Esquerra Republicana. Asimismo, las fuerzas políticas de la oposición se mostraron abiertamente beligerantes con las previsiones legales que en esta materia vienen a reproducir en sus términos esenciales el modelo de inmersión lingüística existente en Cataluña en cuya virtud al menos un 25% del horario lectivo debe ser en castellano (Disposición adicional trigésima octava). En este sentido, debe recordarse que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han avalado dicho modelo, si bien es cierto que, en la práctica, su aplicación en Cataluña ha sido muy escasa.