

LEGISLACIÓN DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Antonio Montilla Martos

1. Introducción

2014 ha vuelto a ser un año con gran actividad legislativa. No obstante, parece volverse a una cierta normalidad tanto en las fuentes utilizadas como en el contenido de éstas. Frente a la excepcionalidad que suponía la aprobación de más decretos leyes que leyes, este año la diferencia entre ambas fuentes vuelve a ser importante. Se han aprobado 36 leyes y 17 Decretos-leyes, además de 8 leyes orgánicas. No se ha aprobado ningún decreto legislativo, aunque sí una ley de delegación para que el Gobierno pueda dictar en los próximos doce meses diversos textos refundidos referidos al mercado de valores, las empresas de trabajo temporal, la legislación de seguridad social, el Estatuto de los trabajadores, la prevención de riesgos laborales, el empleo, el estatuto básico del empleado público o en materia de suelo (Ley 20/2014).

Además, encontramos bastantes leyes que no parecen responder ya a una situación de emergencia con medidas para atender a la crisis sino que regulan aspectos sustantivos del espacio competencial del Estado, modificando o sustituyendo leyes anteriores sobre la materia. Así sucede con las cámaras oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Ley 4/2014), la seguridad privada (Ley 5/2014), el tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial (Ley 6/2014), las telecomunicaciones (Ley 9/2014), la ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito (Ley 10/2014), la navegación marítima (Ley 14/2014), la propiedad intelectual (Ley 21/2014), las entidades de capital riesgo (Ley 22/2014), el reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (Ley 23/2014), el IRPF (Ley 26/2014), el Impuesto sobre sociedades (Ley 27/2014), el IVA y los impuestos especiales (Ley 28/2014), el régimen del personal de la Guardia Civil (Ley 29/2014), los parques nacionales (Ley 30/2014), la metrología (Ley 32/2014) o la pesca marítima del Estado (Ley 33/2014), por citar algunos ejemplos.

Los decretos leyes si se vinculan directamente a la situación de crisis económica incorporando medidas urgentes en distintos ámbitos con un carácter de leyes *ómnibus*, de contenido heterogéneo. Resalta en este sentido el Real Decreto-ley 8/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, convertido en la Ley 18/2014. Algunos de sus contenidos han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por diversas Comunidades Autónomas al considerar que vulneran sus competencias. También se han adoptado medidas urgentes en materia de empleo (Real Decreto-ley 3/2014), refinanciación y reestructuración de la deuda empresarial (Real

Decreto-ley 4/2014), en materia concursal (Real Decreto-ley 11/2014), sobre el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares (Real Decreto-ley 13/2014), para la activación para el empleo (Real Decreto-ley 16/2014) o para la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales (Real Decreto-ley 17/2014). No obstante, también encontramos regulaciones sectoriales como el Real Decreto-ley 9/2014, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos. Pretende la incorporación de diversas Directivas europeas, en la discutible técnica seguida en los últimos años de trasponer normas europeas a través de decretos leyes. No obstante, la urgencia deriva de la anulación por parte del Tribunal Supremo del Real Decreto que regulaba esta cuestión en sentencia de 30 de mayo de 2014 por insuficiencia de rango.

En cuanto a las leyes orgánicas destaca a nuestro objeto la Ley Orgánica 2/2014, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. No obstante, siquiera como recordatorio debe apuntarse que se han aprobado durante 2014 modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial relativas a la regulación de la justicia universal (Ley Orgánica 1/2014) o al reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (Ley Orgánica 6/2014); la abdicación de su majestad el Rey Don Juan Carlos de Borbón (Ley Orgánica 3/2014), la ratificación de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley Orgánica 5/2014); el intercambio de información de antecedentes penales y consideraciones de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (Ley Orgánica 7/2014) o el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (Ley Orgánica 8/2014).

2. La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha

Como se ha dicho, se ha aprobado durante este año una reforma estatutaria. Como había ocurrido el año anterior con la reforma del Estatuto de Murcia, no estamos ante una reforma amplia en la línea de las producidas durante el periodo 2006-2010 sino ante una reforma puramente puntual que se incardina en la voluntad de limitar las instituciones autonómicas de autogobierno en el contexto de la crisis económica. Se enmarca por tanto en las modificaciones institucionales que con la excusa de la crisis tienden a limitar, cuando no a suprimir, órganos e instituciones autonómicas. En concreto, el objetivo único de esta reforma estatutaria es la reducción del número de parlamentarios en la Asamblea de Castilla-La Mancha, continuando en la línea de la reforma reglamentaria de 2012 que había sustituido el sistema de retribuciones fijas y dedicación exclusiva de los parlamentarios regionales por dietas y dedicación parcial. Frente a la regulación anterior que establecía un número de escaños por provincia o incluso la originaria que establecía un horquilla entre 47 y 59, ahora se reduce el número de la parlamentarios pues conforme al nuevo art. 10 del Estatuto “Las Cortes de Castilla-La Mancha” estarán constituidas por un mínimo de 25 diputados y un máximo de 35. Es una drástica reducción que, teniendo en cuenta la circunscripción provincial, supone una limitación de la proporcionalidad. No obstante,

la STC 197/2014 ha declarado la constitucionalidad de esta reforma al resolver el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista, como se explica en otros apartados de este Informe.

Las últimas reformas estatutarias culminadas (Murcia, Castilla-La Mancha) o pretendidas (La Rioja) tienen elementos comunes que las diferencian de las que han dado lugar a los Estatutos de segunda generación. La reducción del número de parlamentarios o el reconocimiento del Decreto-ley entre las fuentes autonómicas, junto a otros fenómenos como la supresión de órganos autonómicos de control del ejecutivo, pueden enmarcarse en una misma línea de evolución del sistema parlamentario de gobierno de las Comunidades Autónomas que tiende a reforzar la posición del Gobierno y a devaluar al Parlamento. La justificación es la crisis económica pero el resultado un desequilibrio del sistema parlamentario de gobierno otorgando más poder de actuación a los gobiernos y limitando el control del ejecutivo, como venimos reseñando en las últimas ediciones de este Informe.

3. Las leyes de acción exterior y de Tratados

Se han aprobado finalmente en este año dos leyes sustentadas en el título competencial del Estado sobre relaciones internacionales pero que sin duda tienen incidencia en las Comunidades Autónomas en cuanto, por un lado, ayudan a concretar la delimitación competencial en materia de relaciones internacionales, que no es competencia exclusiva del Estado como pretende el art. 149.1.13 CE y, por otro lado, sirven de envés a lo establecido en los Estatutos de Autonomía de segunda generación sobre la acción exterior de las Comunidades Autónomas. De hecho, a estas leyes se dedicó un estudio monográfico en la edición del Informe de 2013. Por ello, ahora apenas procede dar cuenta de su aprobación definitiva y su entrada en vigor.

La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado pretende regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política exterior. Pretende, por tanto, entre sus objetivos coordinar la actuación de las Comunidades Autónomas en el exterior amparándose en la competencia del Gobierno del Estado sobre la dirección de la política exterior. Para ello será el Estado quien establezca las “directrices, fines y objetivos” a los que deberán acomodarse las Comunidades Autónomas en su acción exterior. En consecuencia, por un lado, supone el reconocimiento por el legislador estatal de la competencia autonómica en acción exterior, que el Tribunal Constitucional había aceptado desde la STC 165/1994 (Oficina del Gobierno vasco en Bruselas) y se reconoce en los Estatutos de segunda generación. Sin embargo, pretende constreñirla y someterla a una coordinación por parte del Estado que va mucho más allá de lo que resulta de una competencia de coordinación. Así, recordando

lo que el profesor Bustos apuntaba en este Informe, la ley conlleva, en primer lugar, una minusvaloración de la importancia de la acción exterior autonómica al darle el mismo trato que a los entes locales; en segundo lugar, establece un sistema de control previo para cualquier actividad exterior fuera del ámbito de la UE que se compadece mal con la autonomía o, en tercer lugar, limita completamente la participación autonómica en la planificación de la acción exterior del Estado.

Distinta valoración merece la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, desde la perspectiva de la participación autonómica. Resulta importante que se haya regulado esta materia sustituyendo al Decreto 801/1972, con numerosos contenidos incompatibles con la Constitución. Ello provocaba un vacío normativo que ha sido cubierto por circulares y órdenes ministeriales, la interpretación del Tribunal Constitucional, la labor asesora del Consejo de Estado y de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores o la actuación de los jueces ordinarios.

Desde la perspectiva autonómica, la importancia de esta Ley deriva de dos aspectos. En primer lugar, establece una tipología de acuerdos internacionales en la que junto a los Tratados internacionales de competencia estatal en cuanto forman parte del núcleo duro de las relaciones internacionales, se reconocen también los acuerdos internacionales administrativos, en concreción o ejecución de un tratado, y los acuerdos internacionales no normativos. Ambos pueden ser celebrados por las Comunidades en ejercicio de su competencia sobre actividades de acción exterior. Además, en segundo lugar, se regula también el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de otras actividades reconocidas en los Estatutos de Autonomía pero que deben enmarcarse en los arts. 97 y 149.1 de la Constitución como son el derecho de las Comunidades Autónomas a proponer la apertura de negociaciones para la celebración de tratados sobre materias respecto de las que acrediten un interés justificado, el derecho a ser informadas de la negociación de tratados internacionales que afecten a sus competencias o el derecho a solicitar al Gobierno formar parte de la delegación española que negocie un tratado internacionales que afecte a competencias de las Comunidades Autónomas.

4. La aplicación normativa del Informe CORA en el ámbito del Estado

Singular relevancia tiene también la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, así como la Ley Orgánica 4/2014, que la complementa modificando la Ley Orgánica del Poder Judicial. El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que debía elaborar un informe con propuestas de medidas para configurar administraciones más eficientes, flexibles y dimensionadas. El 21 de junio de 2013 se recibió ese Informe en el Consejo de Ministros y se aprobó por Real Decreto 479/2013 la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, como órgano encargado de la ejecución coordinada, seguimiento e impulso de las medidas incluidas en el Informe. Desde entonces se han ido adoptando normas y acuerdos para la ejecución de las propuestas del Informe pero es en la Ley 15/2014

donde se adoptan las medidas necesarias para implantar las recomendaciones de la CORA.

En este sentido, la Ley procede a la reordenación de diversos organismos públicos integrándolos en otros o suprimiéndolos. También se modifica la estructura de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, Empleo y Seguridad Social y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de modo que sus funciones de observación, análisis, evaluación e impulso de la cooperación con las Comunidades Autónomas se hagan por menos entidades. Así, la Dirección General de igualdad de oportunidades se integra en el Instituto de la Mujer, se suprime el Consejo rector del Instituto de la mujer. Se suprimen distintos observatorios para la prevención del tabaquismo, de salud de la mujer o de salud y cambio climático. También se suprime el Instituto de la juventud, asumiendo sus funciones el Consejo de la Juventud. Todo ello tiene escasa relevancia. El aspecto más destacado se refiere a la simplificación de los procedimientos administrativos y al impulso de la administración electrónica. En este sentido, deben destacarse cuatro medidas: la consideración del BOE como tablón edictal único con carácter electrónico a efectos de notificaciones; la publicidad de las subvenciones a través de la Base de datos nacional de subvenciones; la utilización para la firma electrónica de una única relación de certificados reconocidos en todas las administraciones públicas y la implantación de la licencia deportiva única. Los dos primeros contenidos han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por el gobierno vasco al considerar que esa obligación de trasladar la información a través de las bases de datos del Estado vulnera sus competencias.

La Ley muestra bien las limitaciones que han lastrado la aplicación del Informe CORA. Si analizamos la Ley comprobamos que se prevén medidas de alcance muy menor, con incidencia sólo en la Administración del Estado y de naturaleza heterogénea. Debe recordarse que en la CORA no se ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas, aunque prácticamente todas las medidas recomendadas deben ser adoptadas por las Comunidades Autónomas o requieren su participación. Por tanto está Ley se limita a aquellas medidas que afectan exclusivamente al Estado y, en consecuencia, su ámbito de actuación resulta muy limitado.

En relación a las Comunidades Autónomas, la CORA ha propuesto la supresión de órganos autonómicos auxiliares de Parlamento y Gobierno cuando existen órganos similares en el ámbito estatal que pueden desarrollar sus funciones. La petición ha sido aceptada por algunas Comunidades Autónomas y han suprimido algunos de estos órganos. Sin embargo, esto hace que los órganos del Estado deban modificar su estructura administrativa para asumir estas nuevas funciones en relación a las Comunidades Autónomas. Así sucede con los órganos de control externo. Cinco Comunidades Autónomas los han suprimido o no han llegado a crearlo y, como consecuencia de ello, esta Ley prevé la creación de secciones territoriales del Tribunal de Cuentas para estas, esto es, el órgano de control externo autonómico se sustituye por una sección territorial en el Tribunal de Cuentas del Estado. No se alcanza a entender bien el sentido de ese cambio.

5. Leyes que actualizan el espacio competencial del Estado

Como se decía al inicio son numerosas las leyes dictadas para regular materias de competencia del Estado con contenido sustantivo, que renuevan la legislación anterior para adaptarla a las nuevas realidades sociales. En casi todas ellas encontramos referencias a las Comunidades Autónomas en cuanto afectan a competencias de éstas. Pueden destacarse las siguientes:

– Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada. Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de ejecución en seguridad privada cuando lo establezca la legislación el Estado. En este sentido, esta nueva Ley establece las facultades de ejecución que pueden asumir las Comunidades Autónomas con competencia sobre la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público (Cataluña y País Vasco): autorización de empresas de seguridad privada, actividades y servicios y la inspección y sanción tanto de las actividades y servicios como de los centros de formación. Así mismo las Comunidades Autónomas que tienen reconocida competencia de ejecución sobre seguridad privada de forma expresa en sus Estatutos pueden ejercer competencias de autorización, inspección y sanción si cuentan con policía propia o acuerdo de colaboración en este sentido con la Administración General del Estado.

– Ley 9/2014, de 9 de mayo, de telecomunicaciones. Aunque algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias de ejecución, la Ley parte de la competencia exclusiva del Estado derivada del art. 149.1.27 CE, que sólo resulta compartida cuando afecta al ejercicio del derecho a la información (art. 149.1.27 CE). No sólo eso; conforme a su exposición de motivos persigue, como uno de sus principales objetivos, el de *recuperar* la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, estableciendo procedimientos de coordinación y resolución de conflictos entre la legislación sectorial del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Se presenta, por tanto, como una ley *recentralizadora* en aras de garantizar la unidad de mercado.

– Ley 21/2014, de 4 de noviembre, que modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. En esta materia resulta clara la competencia de ejecución de las Comunidades Autónomas y la propia Ley pretende delimitar los ámbitos de responsabilidad ejecutiva de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando la doctrina de la STC 196/1997. Lo que resulta discutible es que la ley estatal asuma esta función delimitadora de las competencias de ejecución respectivas.

– Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales. En relación a estos parques, se había reconocido la competencia autonómica sobre la gestión cuando el parque se encuentre íntegramente en una Comunidad Autónoma, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, además de requerirse en algunos Estatutos un informe preceptivo sobre la declaración y delimitación del parque. Esta Ley refuerza la función de coordinación del Estado pero respeta la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la gestión como en los procesos de decisión. En este sentido, establece que la gestión de los parques nacionales corresponde directamente a las Comunidades Autónomas cuando son parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres y al Estado la de los

parques nacionales sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional. Esa gestión se encuadra en la legislación básica que constituye esta Ley como normativa general, el Decreto por el que se aprueba el Plan Director de la Red de parques nacionales como instrumento de planificación de mayor rango y las leyes declarativas como legislación básica específica de cada parque nacional.

En cuanto al procedimiento de declaración, la iniciativa puede corresponder al Gobierno del Estado o a la Comunidad o Comunidades Autónomas en las que se encuentre comprendido el espacio y, a partir de dicha iniciativa, formalizada en una propuesta conjunta, con un procedimiento en el que intervienen ambas administraciones y que concluye con el informe favorable del Consejo de la Red y posterior declaración mediante ley de Cortes Generales. Por tanto, se prevé una participación autonómica de mayor alcance que la establecida en los Estatutos de Autonomía de segunda generación.

También se crean dos órganos dedicados específicamente a desarrollar los principios de coordinación y colaboración: una Comisión de coordinación en cada uno de los parques supraautonómicos y un comité de colaboración y coordinación.

– Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología. Sustituye a la Ley de 1985 que regulaba las unidades de medida, los instrumentos con los que se trabaja y los procedimientos y buenas prácticas a seguir en el uso de los mismos. La nueva Ley reconoce el reparto competencial derivado de las SSTC 100/1991 y 236/1991 en virtud del cual las Comunidades Autónomas han asumido la ejecución del control metrológico del Estado y han permitido un importante grado de colaboración entre la administración general del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, resulta directamente afectada por la Ley de garantía de la unidad de mercado.

– Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de Pesca marítima del Estado. La incidencia de esta Ley en el espacio competencial autonómico se concreta en el establecimiento de registros de la flota pesquera. La Ley recoge la doctrina establecida por la STC 166/2013, que incluye estos registros en la competencia estatal sobre pesca marítima. Ello permite al Estado establecer un Registro General de la flota pesquera que incluya tanto los que faenan en aguas exteriores o simultanean aguas exteriores e interiores como los que solo faenan en aguas interiores y las embarcaciones auxiliares de instalaciones de acuicultura. Ello permite además cumplir con las obligaciones comunitarias sobre el suministro de datos de la totalidad de los buques españoles. En este contexto, las competencias autonómicas se limitan a la gestión del registro de los buques que faenan exclusivamente en aguas interiores.

En este ámbito de las leyes que desarrollan el espacio competencial del Estado debe mencionarse que la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ha creado la Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movili-

dad Sostenible como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hayan asumido, a través de sus Estatutos de Autonomía, competencias para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público y, además, tengan transferidas funciones ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motos. Son, como se sabe, País Vasco y Navarra en virtud de la Disposición Adicional primera de la Constitución y Cataluña en virtud de una Ley Orgánica de transferencia y delegación (Ley Orgánica 6/2007). Es, por tanto, un híbrido entre una comisión bilateral y una conferencia sectorial de carácter multilateral. En todo caso, el hecho de que una facultad competencial sólo haya sido asumida por algunas Comunidades Autónomas no impide el establecimiento de relaciones de colaboración en esos supuestos.

En otros casos, la ley estatal no se sustenta en la competencia exclusiva o de legislación sino en su competencia básica, que debe permitir el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. Es el caso de la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras de comercio, Industria, Servicios y Navegación. Plantea una redefinición de las cámaras para convertirlas en entidades de prestación a las empresas y refuerza su papel en el ámbito de apoyo a las pequeñas y medianas empresas para su internacionalización e incremento de competitividad. En este sentido, sus ingresos se basan en los servicios que presten y en las aportaciones voluntarias de empresas o entidades. En este contexto, las Comunidades Autónomas son administraciones tutelantes a las que se atribuyen facultades para poder definir la demarcación territorial y de los órganos de gobierno de sus respectivas cámaras de manera que respondan a la realidad económica de sus territorios y se promueva una mayor representación directa de las empresas en función de su contribución a las Cámaras. De esta forma, las Comunidades Autónomas pueden dar mayor representatividad en los órganos de gobierno a las empresas que hayan realizado contribuciones voluntarias.

En otros casos pueden plantearse dudas sobre la propia existencia de un título competencial del Estado que le habilite para aprobar la Ley. Es el supuesto, ya clásico, de la defensa de los consumidores y usuarios. La Ley 3/2014, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios traspone la nueva normativa europea sobre protección de los consumidores en los contratos celebrados a distancia y los celebrados fuera de los establecimientos mercantiles. También modifica la normativa sobre cláusulas abusivas y sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo. El título competencial utilizado por el Estado el título horizontal del art. 149.1.13 CE que le habilita para establecer las bases. Puede plantearse el debate sobre si resultaba necesaria esta intermediación del Estado en el proceso de transposición de la normativa europea en una materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas aunque, como se sabe, el Tribunal Constitucional ha aceptado la incidencia en esta materia del título competencial del Estado para la ordenación general de la actividad económica.

Pero acaso el ejemplo más nítido de inexistencia de competencia estatal es el de la Ley 12/2014, por la que se regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario. Al tratarse de una regulación de carácter institucional u

organizativo difícilmente puede sustentarse en el título estatal de ordenación de la actividad económica y afecta a una materia de competencia exclusiva autonómica cual es la agricultura.

6. Leyes de naturaleza financiera y fiscal con incidencia autonómica

También este año encontramos relevantes leyes de naturaleza financiera y fiscal con incidencia en las Comunidades Autónomas.

Destaca el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales. En el contexto de los Fondos creados desde 2012 para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales para que puedan hacer frente a sus obligaciones de pago el objetivo de este real Decreto-ley es doble. Por un lado, pone en marcha nuevos mecanismos para seguir ayudando a las administraciones con mayores dificultades de financiación; por otro, se simplifica y reduce el número de fondos creados para financiar mecanismos de apoyo a la liquidez, a fin de mejorar la eficiencia de la gestión.

Especial importancia tiene la referencia al art. 57 bis de la Ley 7/1985, reguladora de bases de régimen local. En la redacción dada por la Ley 27/2013 se establece la obligación de que los convenios que suscriban las Comunidades Autónomas con las entidades locales así como la delegación de competencias que realicen, que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago con cargo a las Comunidades Autónomas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos, consistente en la posible retención de recursos del sistema de financiación si hubiere incumplimientos. Esta previsión ha sido recurrida al Tribunal Constitucional por limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. No obstante, en este Real Decreto-ley se adoptan medidas para ayudar a las Comunidades Autónomas a cancelar la deuda pendiente y se crea un nuevo Fondo social como mecanismo de apoyo a la liquidez en este ámbito. Además, se crea un registro electrónico de convenios que permitirá hacer un seguimiento sobre que convenios tiene suscritos y en vigor las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

También se crea un Fondo de financiación a entidades locales con tres departamentos: Fondo de ordenación para municipios en situación de riesgo financiero o que no puedan refinanciar operaciones de crédito; Fondo de impulso económico para entidades locales saneados de forma que puedan financiar inversiones sostenibles o proyectos de inversión y Fondo en liquidación para la financiación de pagos a proveedores, que se transfiere el Fondo de pago a proveedores 2, al que nos referimos a continuación.

Antes de este Decreto-ley se había aprobado la Ley 13/2014, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a proveedores. El Real Decreto-ley 7/2012 configuró el Fondo para la Financiación de los pagos a proveedores como una entidad de derecho público dotándola de personalidad jurídica propia y de capacidad para actuar como instrumento específico de emisión de captación de financiación en los mercados financieros, bancarios y de

capitales. Mediante esta ley se modifica este régimen jurídico del Fondo para adaptarlo a la nueva situación pues, según se indica expresamente, no se prevé la activación de nuevas fases. En concreto, se extingue el Fondo y las deudas financieras frente a terceros se gestionan por el Tesoro Público. Además, los activos del Fondo, constituidos esencialmente por los derechos de crédito frente a entidades locales y Comunidades Autónomas, se integran como aportación patrimonial no dineraria en un denominado Fondo 2, sin personalidad jurídica y adscrito al Ministerio de Hacienda y Administración. Este será a partir de ahora para las Comunidades Autónomas el mecanismo extraordinario de financiación a los efectos de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

También debemos mencionar que las Leyes 26 a 28/2014 han modificado diversos impuestos. Por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013 se constituyó una comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español con la finalidad de revisar el conjunto del sistema tributario y elaborar una propuesta de reforma. En ese marco se integra la reforma del IRPF (Ley 26/2014), una revisión integral del Impuesto sobre Sociedades (Ley 27/2014) y relevantes modificaciones en el ámbito de la imposición indirecta, especialmente en el IVA (Ley 28/2014). Sin embargo, en lo que aquí interesa no se ha alterado la participación de las Comunidades Autónomas en los distintos impuestos. El impuesto de sociedades continúa siendo exclusivamente estatal, y se mantienen incólumes los porcentajes de cesión en los restantes impuestos.

Finalmente debemos reseñar que se han modificado la regulación de dos de los regímenes singulares de financiación: el del País Vasco y el de Canarias.

La Ley 7/2014, de 21 de abril, modifica el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trata de adaptar el Concierto a los cambios tributarios derivados de la legislación estatal por la alteración de la distribución de competencias normativas o la creación de nuevas figuras tributarias o pagos a cuenta. Así, se conciertan los tributos de titularidad estatal creados en los últimos años sobre actividades de juego, valor de producción de la energía eléctrica, producción de combustible nuclear, depósitos en entidades de crédito, gases fluorados de efecto invernadero. También se precisa la competencia para exigir la retención del gravamen especial sobre premios de la lotería creado por la Ley 16/2012. En la Comisión Mixta del Concierto Económico 1/2014, de 16 de enero, ambas administraciones han adoptado de común acuerdo la modificación del Concierto económico.

El Real Decreto-ley 15/2014, de 19 de diciembre, modifica el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Una vez agotada la vigencia de diversos incentivos fiscales aplicables tanto a la imposición directa como la indirecta su renovación debe adaptarse a la normativa europea pues algunos tienen la consideración de ayudas de Estado. Así, tras la oportuna negociación con las autoridades comunitarias se incorporan las modificaciones que resultan de los acuerdos adoptados. Las modificaciones inciden fundamentalmente en la regulación de la Reserva para inversiones en Canarias y de la Zona Especial Canaria, al tiempo que introduce una deducción por inversiones en territorios de África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad.