

ACTIVIDAD LEGISLATIVA DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

José Antonio Montilla Martos

I.- La actividad normativa y parlamentaria en la XI Legislatura

Este ha sido un año absolutamente atípico para la actividad legislativa del Estado. Se inicia con un Gobierno en funciones, al haberse celebrado elecciones generales el 20 de diciembre. Lo significativo es que ese Gobierno en funciones se mantiene hasta el mes de noviembre de 2016, esto es, prácticamente durante todo el año. Las Cortes Generales de la XI Legislatura se constituyeron el 13 de enero y quedaron disueltas el 3 de mayo en aplicación, por primera vez, de lo previsto en el art. 99.5 de la Constitución, al transcurrir dos meses desde la primera votación de investidura, la del Sr. Sánchez, sin que ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso.

Puede suponerse que durante este periodo la actividad legislativa ha sido muy escasa. En un sistema parlamentario de gobierno el impulso de la actividad legislativa procede fundamentalmente del Gobierno. Sin embargo, el Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley, las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedan en suspenso durante este periodo y los decretos leyes aunque no están impedidos sólo pueden aprobarse en casos muy excepcionales al sumarse a los límites del art. 86 de la Constitución los que el art. 21.3 de la Ley del Gobierno pone al Gobierno en funciones.

El resultado es que durante la XI Legislatura sólo fue aprobada una fuente legal: el Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de activación para el Empleo. Pretendía simplemente mantener durante un año más los programas de ayuda a los trabajadores desempleados de larga duración que se encuentran en una situación de especial necesidad, con cargas familiares y que realizan una búsqueda activa de empleo y el de recualificación profesional de las personas desempleadas que agoten su protección por desempleo. Fue convalidado prácticamente por unanimidad.

Para reflejar cabalmente el transcurrir de la Legislatura más breve de este periodo constitucional debemos hacer mención en cualquier caso a la actividad parlamentaria. Las elecciones de diciembre de 2015 supusieron la quiebra del bipartidismo, con la entrada de nuevos actores políticos (Podemos y Ciudadanos), que se añadían a los preexistentes, tanto a los partidos de ámbito estatal como a los nacionalistas. Además, ningún partido obtuvo mayoría absoluta. El resultado de todo ello fue una Legislatura brevísima con una actividad parlamentaria efervescente. Así, en apenas cuatro meses se presentaron 37 proposiciones de ley por parte de los grupos parlamentarios y una más por 58 diputados, antes incluso de que se constituyeran estos grupos. Todas ellas caducaron por el final de la Legislatura. En la mayoría de los supuestos ni siquiera se produjo el debate

para la toma en consideración sino que quedó pendiente de la contestación del Gobierno. En los cinco casos en los que la iniciativa legislativa llegó al Pleno del Congreso, el final de la Legislatura impidió proseguir la tramitación parlamentaria durante el plazo de enmiendas en la Comisión legislativa correspondiente. Curiosamente, la única toma en consideración rechazada por el Pleno de Congreso coincidió con la única proposición de ley presentada por el grupo parlamentario mayoritario. Ese hecho refleja bien la situación política vivida en la XI Legislatura.

Algunas de estas proposiciones de ley caducadas tenían incidencia en las CCAA en cuanto afectaban a su espacio competencial. Así, la Proposición de Ley 25 de emergencia social, presentada por 58 diputados de Podemos, tomada en consideración y remitida a la Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales para la apertura de un plazo de enmiendas; la Proposición de Ley Orgánica sobre la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE, que deben efectuar las CCAA; presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, también aprobada su toma en consideración y remitida a la Comisión de Educación; la Proposición de Ley para la universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública, presentada por el Grupo Parlamentario socialista y caducada sin que se produjera siquiera la votación de toma en consideración; lo mismo que ocurrió con la Ley para la protección de consumidores vulnerables y contra la pobreza energética presentada por este mismo Grupo Parlamentario. Finalmente, debemos mencionar la Proposición de Ley Orgánica sobre la derogación de la tauromaquia como patrimonio cultural. En realidad, sólo uno de sus artículos tenía la consideración de orgánico en cuanto plantea una modificación del Código Penal. Esta Proposición de Ley se vincula directamente a la Ley de Cataluña que prohibía las corridas de toros pues el Presidente del Gobierno había recurrido ante el TC esta Ley amparándose en la Ley estatal que consideraba a la tauromaquia patrimonio cultural. Precisamente, ese ha sido el fundamento de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley autonómica en la STC 177/2016.

No podemos concluir el repaso a la efímera XI Legislatura sin una mención a la actividad de control ordinario, influenciada también por la mencionada fragmentación parlamentaria y ausencia de mayoría absoluta. Basta recordar que en apenas cuatro meses se han presentado 232 proposiciones no de ley a Pleno, 714 a Comisión y 2.590 preguntas escritas.

II.- La actividad parlamentaria en la XII Legislatura

Tras la disolución automática de las Cortes Generales de la XI Legislatura y la celebración de nuevas elecciones generales, el 19 de julio se constituyeron las de la XII Legislatura. También sus primeros meses fueron de Gobierno en funciones pues se dilató el proceso de investidura, con el riesgo de una nueva disolución automática. No obstante, el 29 de octubre fue investido nuevamente Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno y concluyó este largo periodo de Gobierno en funciones que había durado 316 días.

Durante los meses de Gobierno en funciones de esta XII Legislatura se mantuvo la misma pauta advertida en la XI Legislatura, aunque la situación política era distinta tras las nuevas elecciones: intensa actividad parlamentaria a iniciativa de los grupos minoritarios sin que resultara plasmada en producción normativa. A partir de la investidura y la formación del Gobierno asistimos a una cierta normalización de la actividad legislativa, plasmada en la presentación de proyectos de ley por parte del Gobierno y en la aprobación de varios decretos-leyes, así como un decreto legislativo, aunque en un contexto político completamente distinto al de las anteriores legislaturas.

En efecto, la situación política resulta completamente nueva. El Congreso de los Diputados está políticamente fragmentado; ningún grupo parlamentario se acerca a la mayoría absoluta y no existe una mayoría gubernamental sino un grupo parlamentario que busca el apoyo o la abstención de otros y una oposición en condiciones de unirse de forma puntual no sólo para rechazar los proyectos del gobierno sino para impulsar actuaciones normativas.

La consecuencia de ello en el plano de la actividad legislativa es la importancia adquirida por las proposiciones de ley. En los apenas cinco meses de legislatura transcurridos se han presentado 63 proposiciones de ley. Debe tenerse en cuenta que nada más constituirse las nuevas Cortes volvieron a plantearse prácticamente todas las que habían decaído con el final de la legislatura anterior.

Además, también con el inicio de la Legislatura comenzó la tramitación de distintas proposiciones de ley con origen en parlamentos autonómicos, no siempre en relación a asuntos de interés específico del territorio, cuyo devenir parlamentario ha sido diverso. Así, desde Aragón ha sido remitida una Proposición de Ley sobre modificación del Código civil en relación a estatuto de personal y vecindad civil que ha sido tomada en consideración y se encuentra en la comisión de justicia. Sin embargo, otras proposiciones de ley como la remitida por Baleares para la modificación de la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización; por Murcia sobre generación de energía eléctrica renovable para autoconsumo; por Galicia para la transferencia de la titularidad y competencias de la AP 9 o por el País Vasco para la creación de un fondo de compensación a las víctimas del amianto han decaído por la disconformidad del Gobierno con su tramitación.

Tras la formación del Gobierno en los primeros días de noviembre empieza a normalizarse la actividad legislativa, teniendo en cuenta que nos situamos en un contexto prácticamente desconocido hasta aquí en el que, como apuntábamos antes, la aprobación de leyes o la convalidación de decretos leyes requerirá complejas negociaciones y obligará, en su caso, a incorporar propuestas de la oposición. Por su lado, los grupos parlamentarios de la oposición intentarán convertir en leyes sus iniciativas con la oposición del Gobierno por la vía del art. 134.6 CE.

En efecto, en los escasos dos meses de Legislatura con Gobierno constituido se han presentado sólo 4 proyectos de ley y hasta 14 proposiciones de ley. Los proyectos de ley se refieren en todos los casos a la incorporación de normas europeas a nuestro ordenamiento. Tres de ellas son directivas: Directiva 2014/60,

de restitución de bienes culturales que hayan salido de España o de la Unión Europea; Directiva 2014/24/UE sobre contratos del sector público y Directiva 2014/25/UE sobre procedimientos de contratación en servicios de agua, energía, transportes y servicios postales. En el otro supuesto se trata de garantizar la correcta aplicación en España de un Reglamento europeo, aunque sea de directa aplicación (Reglamento nº 98/2013, sobre precursores de explosivos).

Las proposiciones de ley se encuentran pendientes de contestación por parte del Gobierno. Únicamente ha decaído por oponerse el Gobierno a su tramitación la presentada por el Grupo parlamentario socialista para la modificación del Impuesto sobre el Valor Añadido en relación al tipo impositivo aplicable a actividades culturales. Esto nos permite hacer una referencia al art. 134.6 de la Constitución, previsión constitucional que va a marcar la Legislatura. Ante la pretensión de “gobernar desde el Parlamento” mediante la aprobación de leyes sin contar con el grupo parlamentario que apoya al Gobierno éste puede acudir para impedir la tramitación legislativa al art. 134.6 de la Constitución en virtud del cual “toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”. El problema es determinar quién decide si una concreta proposición de ley supone un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos. El Gobierno puede considerarlo así de forma unilateral; a su vez, la Mesa del Congreso podría rechazar ese posicionamiento gubernamental y permitir la tramitación de la iniciativa. Con ello, nos encontramos ante un conflicto institucional que habrá de resolver en cada uno de los supuestos el TC. En definitiva, como ocurre en otros ámbitos, estamos trasladando al TC un conflicto político y convirtiéndolo de esta forma en actor político, con el riesgo de deslegitimación que ello conlleva.

III.– La escasa actividad normativa

a) *Leyes Orgánicas*

Centrándonos ya en la escasa actividad legislativa, durante 2016 no se ha aprobado ninguna ley ordinaria, pero sí 2 leyes orgánicas, 1 decreto-legislativo y 7 decretos leyes, uno de ellos en la XI Legislatura, como ya hemos mencionado.

Las leyes orgánicas tienen su origen en proposiciones de ley y fueron aprobadas con el Gobierno en funciones. Puede presumirse su carácter excepcional y su vinculación a la situación política.

En este sentido, la Ley Orgánica 1/2016, de 31 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprueba para permitir la revisión de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, a fin de adaptarlos a las decisiones del Consejo de la Unión Europea cuando un Gobierno se encuentre en funciones y no se haya producido la aprobación del límite de gasto no financiero de los Presupuestos Generales del Estado. Recuérdese que el Gobierno en funciones no puede presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos. En este sentido, se incluye

una nueva Disposición Adicional en virtud de la cual el Gobierno en funciones podrá adoptar el Acuerdo para revisar los objetivos de déficit y deuda pública a fin de adaptarlos a los establecidos por la Unión Europea.

Menor incidencia autonómica tiene la Ley Orgánica 2/2016, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del art. 99 de la Constitución. El origen de esta Ley Orgánica está en una situación coyuntural: dada la fecha en que tuvo lugar la primera votación de investidura de no investirse ningún candidato en los dos meses siguientes las elecciones derivadas de la disolución automática de las cámaras prevista en el art. 99.5 de la Constitución tendrían lugar el día de Navidad. No obstante, más allá del caso concreto se ha establecido un régimen jurídico singular para el proceso electoral derivado de la aplicación de la disolución automática por el fracaso de la investidura. En concreto, se establece que en estos supuestos se reduce la duración del proceso electoral en una semana, la campaña electoral se reduce a 8 días y se prevén otros cambios para hacer más liviano el desarrollo de este proceso electoral, al considerarse una repetición del anterior.

b) Decretos-leyes

La mayoría de las fuentes legislativas de este año han sido Decretos-leyes. Resulta lógico que en los primeros meses de una legislatura se aprueben muchos Decretos-leyes, más aún tras un largo periodo de parálisis legislativa. Así, se han aprobado 6 desde la constitución de las nuevas Cortes Generales. De ellos, sólo uno procede del Gobierno en funciones. Es el Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre que pretende introducir algunas modificaciones en el Impuesto de Sociedades, en concreto en el régimen legal de los pagos fraccionados para permitir allegar fondos de manera inmediata a las arcas públicas. Por tanto, en los dos últimos meses del año se han aprobado ya 5 Decretos-leyes.

En cualquier caso, dada la situación de debilidad parlamentaria del Gobierno, el uso de este instrumento normativo debe ser cuidadoso pues puede producirse la situación de que un Decreto-ley no sea convalidado y, en consecuencia, resulte derogado, como está ocurriendo en el ámbito autonómico. Hasta el momento, todos los Decretos-leyes aprobados por el Gobierno han sido convalidados en el Congreso con una amplia mayoría pues su contenido ha sido acordado con distintos grupos parlamentarios de la oposición e incluso, como veremos a continuación, han incluido propuestas de éstos.

En primer lugar, debemos mencionar los decretos-leyes que incorporan medidas tributarias y financieras. En concreto, son el Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social y el Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera. El primero de ellos contiene diversas medidas para incrementar los ingresos del Estado de manera que se garantice un escenario de ingresos para 2017 equilibrado en relación al nivel de gasto previsto. En este sentido se incluyen cambios en el Impuesto de Sociedades, en el Im-

puesto sobre el Patrimonio y en los Impuestos Especiales, concretamente en el Impuesto sobre Productos Intermedios y en el Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas. Pero acaso la medida más trascendente es la aprobación de los coeficientes de actualización de los valores catastrales para 2017 en cuanto tiene una repercusión inmediata en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se trata de reforzar la financiación municipal, y con ello la estabilidad presupuestaria de las entidades locales, pero sus efectos impositivos sobre la ciudadanía son evidentes. Menos interés desde la perspectiva territorial tiene el Decreto-ley de medidas financieras. Más allá de adoptar medidas en relación al Fondo Único de Resolución y a la SAREB, exigidas desde el Mecanismo Único de Resolución o desde el Memorando de Entendimiento acordado con la Comisión Europea, lo más destacable es la ampliación del plazo para la desinversión por el FROB en las entidades bancarias en las que participa.

Especial interés desde una perspectiva autonómica tiene el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Supone la modificación del calendario de implantación previsto en la LOMCE. En concreto, se suspende la implantación de las evaluaciones finales (conocidas como reválidas) en el último año de Educación Secundaria Obligatoria y de Bachillerato. Se dice literalmente en la nueva Disposición final quinta de la LOMCE que “hasta la entrada en vigor del Pacto de Estado social y política por la educación la evaluación (...) será considerada muestral y tendrá carácter diagnóstico”.

Este cambio normativo tiene una especial importancia a nuestro objeto por distintos motivos. En primer lugar, responde a una reivindicación de la mayoría de las CCAA; en segundo lugar, remite a la administración educativa, que es la administración autonómica, la organización y celebración de estas evaluaciones sin efecto para la obtención de título; en tercer lugar, apela expresamente a un “Pacto de estado social y político por la educación” pues hasta que no exista ese Pacto no se modificará el carácter muestral de estas evaluaciones.

Procede recordar también que esta suspensión del calendario de aplicación de la LOMCE había sido objeto de diversas proposiciones de ley presentadas por grupos parlamentarios de la oposición tanto en la XI como en la XII Legislatura. Por tanto, un Decreto-ley, esto es, el instrumento normativo gubernamental por antonomasia parece fruto de un acuerdo con la oposición y las propias CCAA.

Esta influencia de la oposición se advierte también en el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. Más allá de medidas en relación al régimen de financiación del bono social para adaptarse a distintas sentencias del TS lo más relevante de este Decreto-ley son las nuevas medidas de protección de consumidores de energía eléctrica que tienen la condición de vulnerables. En este sentido, en la lista de suministros que tienen carácter de esenciales se incluye a los consumidores que tengan la condición de vulnerables severos acogidos a tarifas de último recurso y que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las

Administraciones Públicas competentes. Para estos consumidores se exceptúan las previsiones relativas a la suspensión del suministro y se prevé la asunción parcial del coste. El problema es que pese a utilizarse el instrumento del Decreto-ley la aplicación de estas medidas no es inmediata pues la definición de las diversas categorías de consumidores vulnerables se remite a un real decreto que deberá aprobar el Gobierno en el plazo de tres meses.

Finalmente, el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, establece distintos cambios en la regulación de este Sistema dirigido a mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Se refieren a la simplificación de los requisitos para ser beneficiario del Sistema a fin de que pueda alcanzar a todos los jóvenes demandantes de empleo.

c) Decreto-legislativo

También durante 2016 se ha aprobado un decreto legislativo: el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Lo más relevante de esta actuación normativa del Gobierno es que está sustentada en la delegación dada por la Disposición Final segunda de la Ley 5/2013, de 11 de junio. En ella se concedía al Gobierno el plazo de un año para ejercer esa delegación legislativa, agotado, por tanto, en junio de 2014. Luego, la Disposición Final cuarta de la Ley 25/2015 ampliaba ese plazo a 31 de diciembre de 2016. Sin embargo, si la delegación legislativa se había agotado por transcurso del plazo para su ejercicio, difícilmente podía ampliarse sino que debería haberse procedido a otorgar una nueva delegación legislativa. Debe recordarse que también los decretos legislativos conllevan innovaciones en el ordenamiento pues, como ocurre en este caso, no se limita a recoger los distintos textos ya vigentes sino que procede a su armonización.

IV.– Las propuestas de reformas estatutarias

Por último, debemos hacer referencia a dos reformas estatutarias en Valencia y Canarias procedentes de anteriores legislaturas pero que se están tramitando en ésta.

En el caso de Valencia, estamos ante un reforma puntual que viene arrasándose desde 2010 y pretende modificar la Disposición Adicional primera del Estatuto para que diga que la inversión del Estado en la Comunidad Autónoma será equivalente a su población. Más trascendencia tiene la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias en cuanto pretende la reforma completa del Estatuto siguiendo lo que podíamos denominar el “modelo catalán”. Si avanza esta reforma en las Cortes supondría reiniciar el proceso de reformas estatutarias que quedo abruptamente interrumpido en la práctica, más allá de reformas menores, tras la STC 31/2010.

En realidad, la propuesta recupera el texto ya planteado en 2006 aunque evita algunos aspectos conflictivos advertidos entonces mediante la remisión a leyes del Estado o a la propia Constitución. En cualquier caso se mantiene un aspecto especialmente problemático cual es la definición de las aguas canarias a partir del perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas. Esta asimilación de Canarias a un Estado Archipelágico tiene como principal problema el posible conflicto con Marruecos. La Convención del Mar reconoce a los Estados archipelágicos la posibilidad de delimitar su mar territorial y su zona económica exclusiva a partir de líneas de bases rectas que unan los puntos extremos de las islas. Ello supone considerar aguas interinsulares el espacio entre sus islas. Sin embargo, no extiende esa posibilidad a los Estados mixtos, esto es, a aquellos que tienen archipiélagos además de zona continental, como es el caso de España. Ciertamente, resulta poco razonable que no se trate como una unidad a un archipiélago por la simple razón de que forme parte de un Estado. En cualquier caso, la cuestión a plantear es si unilateralmente se puede aprobar en España una Ley en la que se apliquen las reglas de delimitación de aguas interinsulares propias de un Estado archipelágico a una parte de su territorio. A favor se puede aducir que la Convención del Mar no recogió en su texto esa prohibición aunque sí distingue en el art. 46 entre Estados archipelágicos y archipiélagos. Además, algunos Estados han tomado iniciativas unilaterales aplicando a sus territorios insulares el régimen de “aguas interiores archipelágicas” (Dinamarca para las Islas Feroe y Portugal para Madeira y Azores). Estas iniciativas se habían adoptado a través de leyes internas antes de que existiera la Convención del Mar. En contra, se puede decir que supone una alteración de los límites del mar territorial que afecta a otros Estados, en concreto a Marruecos. Debe recordarse que el art. 47 de la Convención del Mar indica que no se aplicará el sistema de líneas de bases cuando aisle de la alta mar o de la zona exclusiva del mar territorial de otro Estado. Además, existe una Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, órgano para la resolución de conflictos surgidos en el seno de la Convención, por lo que España no debería utilizar la vía unilateral sino acudir a este organismo para que le reconozca esta pretensión. También Marruecos puede acudir a esta Autoridad alegando un incumplimiento por parte de España de la Convención del Mar. Por último, la extensión de las aguas interinsulares en este supuesto es más amplia que en los ejemplos advertidos: Azores, Madeira e Islas Feroe y la delimitación se ha efectuado antes de la Convención del Mar.

Más allá de esta cuestión, especialmente problemática por sus consecuencias internacionales, hay otros aspectos que también generarán debate de continuarse la tramitación parlamentaria. Así, la solicitud de transferencia vía art. 150.2 de las competencias estatales referidas al mar territorial para salvar la doctrina del TC sobre el parque natural de Cabo de Gata. También la competencia del Tribunal Superior de Justicia para garantizar los derechos estatutarios encaja mal con la doctrina de la STC 247/2007. Por otro lado, se regula el Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma cuando buena parte de su contenido en el Estatuto de Cataluña fue declarado inconstitucional. Es cierto que la propuesta de Canarias hace constantes remisiones a la LOPJ (ya lo hacía en 2006) pero aun así se puede discutir la pertinencia de esa referencia. Por último se establece

una prevalencia de las normas autonómicas sobre las estatales en las competencias de desarrollo de la legislación básica estatal que puede ser contraria al art. 149.3 CE. En relación al régimen económico fiscal resulta llamativo que se mantengan algunos aspectos tan discutidos en el debate catalán como la previsión de una Agencia Tributaria propia. En conclusión, parece que se quiere retomar el debate estatutario donde se dejó en 2006, con mínimas adaptaciones para recoger lo ocurrido desde entonces.