CRÓNICA LEGISLATIVA ESTATAL 2024: UNA ACTIVIDAD LEGISLATIVA BAJO MÍNIMOS EN UNA LEGISLATURA RENQUEANTE

Nuria Magaldi Mendaña
Universidad de Córdoba

1. Balance general

La actividad legislativa estatal durante el año 2024 ha seguido la tónica del año 2023. Ahora bien, si en 2023 la disminución drástica de la actividad legislativa se debió a la disolución de la Cortes y a la convocatoria de elecciones generales (celebradas el 23 de julio), así como a las largas negociaciones hasta la conformación del Gobierno (en noviembre de 2023), en 2024 ha sido la evidente precariedad de la mayoría parlamentaria lo que, sin duda, ha motivado la escasa y caótica actividad de nuestras Cortes Generales.

Así, en 2024 se aprobaron un total de 6 leyes orgánicas, frente a las 4 leyes orgánicas aprobadas en 2023. De entre ellas destaca, por su relevancia jurídica y política, la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Por lo que se refiere a leyes ordinarias, se han aprobado un total de 7 frente a las 13 del año anterior (que, además, se aprobaron en los primeros cinco meses del año, debido a la ya mencionada disolución de las Cortes en junio de 2023). Se evidencia, por lo tanto, una notable caída de la actividad legislativa ordinaria, reduciéndose a la mitad el número de leyes respecto al año 2023; año en el que ya se observó una disminución de prácticamente dos tercios respecto de las aprobadas en 2022.

En relación con la potestad legislativa de urgencia, el Gobierno recurrió a ella en once ocasiones, frente a las ocho del año anterior. De esos once Reales Decretos-ley aprobados, tres de ellos se vieron motivados por la necesidad de hacer frente a la extraordinaria situación causada por la DANA de Valencia, por lo que cabe entender que los números se mantienen en términos similares a los del año anterior; teniendo en cuenta, eso sí, que en 2023 no se ejerció la potestad legislativa de urgencia entre los meses de junio y diciembre. Llama la atención que ninguno de los once Reales Decretos-ley haya sido directamente convalidado; por el contrario, respecto a 9 de ellos se acordó su convalidación y tramitación como proyecto de ley, mientras que los dos restantes (el relativo al establecimiento de un gravamen temporal energético y el conocido como "escudo social") fueron derogados (este último ya entrado el año 2025). Este comportamiento en relación con la potestad legislativa de urgencia del Gobierno puede considerarse un indicio más de la ya mencionada debilidad de la mayoría parlamentaria y de las dificultades del Gobierno para sacar adelante sus iniciativas.

Esta difícil situación parlamentaria y política explica, seguramente, que sea imposible descubrir líneas generales de actuación en la actividad legislativa de este año 2024, caracterizada, por el contrario, por su parquedad y por su rumbo errático.

2. Leyes orgánicas con incidencia autonómica

Como hemos indicado, se han aprobado un total de seis leyes orgánicas a lo largo de este año 2024. Además de la Ley de Amnistía, ya mencionada, se ha aprobado una ley orgánica sobre representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres (la LO 2/2024, de 1 de agosto) y otra ley orgánica sobre el derecho de defensa (la LO 5/2024, de 11 de noviembre).

Asimismo, mediante ley orgánica se ha procedido a modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (mediante la LO 3/2024, de 2 de agosto), y también la LO 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (mediante la LO 4/2024, de 18 de octubre), en este último caso con el objetivo de adaptar aquella ley a la normativa de la Unión Europea sobre el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales.

De todas las leyes orgánicas aprobadas durante el año 2024 la única que presenta una clara incidencia autonómica es la LO 6/2024, de 5 de diciembre, por la que se modifica la LO 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), en cuanto a tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial. Como señala su Preámbulo, "a fin de reintegrar a la Comunidad Foral de Navarra en el pleno ejercicio de las funciones en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial", se procede al traspaso, por parte del Estado, de "la competencia de vigilancia y control del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra".

Esta ley orgánica responde, en realidad, a la STS 258/2024, de 15 de febrero (ECLI:ES:TS:2024:696), que anuló el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y su acuerdo complementario, estimando un recurso interpuesto por una asociación de guardias civiles.

El problema que se planteaba en dicha sentencia era determinar si las funciones y servicios en materia de tráfico y vehículos a motor que ha venido desempeñando la Guardia Civil formaban parte de la competencia que la Comunidad Foral de Navarra ostenta en esa materia como parte de su Derecho histórico. Si ello fuera así, ciertamente bastaría un acuerdo de traspaso que podría articularse mediante Real Decreto; si, en cambio, se llegase a la conclusión contraria sería preciso o bien la reforma de la LORAFNA o bien la aprobación de una ley (orgánica) de transferencia conforme al art. 150.2 CE.

El Tribunal llegó a la conclusión de que de la LORAFNA no se deduce una competencia que se identifique con las funciones que desempeña la Guardia Civil en

materia de tráfico en Navarra. Y, de igual modo, tales competencias tampoco encuentran acomodo en el Derecho histórico de Navarra, pues la realidad normativa previa a la LORAFNA también evidencia, según el TS, que esa competencia siempre ha sido de la Guardia Civil, ejerciendo la Policía Foral una función subordinada[1]. Por todo ello, los magistrados determinaron que el Real Decreto no era el medio adecuado para atribuir una competencia no reconocida a Navarra en la LORAFNA ni amparada tampoco en su Derecho histórico, sino que tales competencias solo podrían ser asumidas por Navarra mediante la reforma de la LORAFNA o aprobando una ley orgánica de transferencia de las previstas en el art. 150.2 CE. Esta ha sido, finalmente, la opción escogida para materializar el traspaso, cristalizado ahora en la LO 6/2024.

3. Leyes ordinarias con incidencia autonómica

3.1. Leyes ordinarias en materia de derechos y prestación de servicios públicos

La primera ley ordinaria dictada en 2024 fue la Ley 1/2024, de 7 de junio, por la que se regulan las enseñanzas artísticas superiores y se establece la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales, cuyo objeto comprende la regulación de las enseñanzas artísticas superiores, el establecimiento de determinados aspectos relativos a la organización y equivalencias de las enseñanzas artísticas profesionales y la ordenación de la función pública docente tanto para las enseñanzas artísticas superiores como para las profesionales. Su incidencia autonómica es clara, puesto que se trata de una norma de carácter esencialmente básico, dictada al amparo de los números 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios) y 30 (regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución) del art. 149.1 CE.

En relación con las enseñanzas artísticas superiores (que ocupan el grueso de la norma), la Ley 1/2024 aspira a establecer las bases para una regulación específica de este tipo de enseñanzas, respecto de las que reconoce su singular naturaleza y a las que presenta como un sistema específico dentro del marco general del sistema educativo. En este sentido, son muchas las cuestiones cuya regulación la ley encomienda al Gobierno (por la vía reglamentaria), con el objetivo de garantizar una mayor uniformidad de criterios en todo el territorio, estableciendo en todo caso una previa consulta a las CCAA. Por ejemplo, y entre otras, cuando el Gobierno establezca y desarrolle: a) las estructuras y los aspectos básicos de la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores (art. 6); b) el marco regulador básico de la prueba específica de acceso a este tipo de enseñanzas (art.7); c) los títulos de grado en enseñanzas artísticas superiores, fijando el contenido básico al que deberán adecuarse sus planes de estudios

1. En el Fundamento de Derecho Sexto de la sentencia se afirma que "del estado competencial existente al tiempo de promulgarse la LORAFNA no se deduce que la Comunidad Foral tenga una competencia que incluya las funciones que, en su lugar, ejerce la Guardia Civil, sí las que ejerce en concurrencia, pero en esa concurrencia Navarra ejerce una competencia concretada en funciones de colaboración o cooperación con la Guardia Civil y son las que esta ejerce las que pretenden traspasarse sin ostentar Navarra un título competencial, ni con la LORAFNA ni antes de promulgarse".

(art. 8); d) las directrices generales para el diseño de los planes de estudio de Máster (art. 11); e) las condiciones básicas para la creación y autorización de los centros que impartan estas enseñanzas, así como los requisitos mínimos que deberán reunir (art. 19); o f) la normativa básica que determine los criterios generales por los que deberá regirse la admisión a los centros públicos que impartan enseñanzas artísticas superiores (art. 20).

La ley sienta también las bases de los procedimientos de verificación, evaluación, seguimiento y renovación de los planes de estudios de este tipo de enseñanzas, en los que necesariamente deberá contarse con la participación de las agencias de calidad (arts. 8,11, 58, 59). De este modo, por ejemplo, los planes de estudio deberán superar un proceso de verificación que requerirá una evaluación favorable por parte de la ANECA o, en su caso, de la agencia de calidad autonómica que corresponda y, una vez superado, deberán contar para su implantación con la correspondiente autorización de la comunidad autónoma en la que se ubique el centro.

Por lo que se refiere a la creación de centros privados que impartan enseñanzas artísticas superiores, el procedimiento se determinará según lo establecido en la Ley 1/2024 y en la normativa de desarrollo que dicte el legislador autonómico. En todo caso, la apertura y el funcionamiento de dichos centros estará supeditada a la autorización administrativa de los órganos competentes de la comunidad autónoma correspondiente, una vez comprobada su adecuación a la legalidad.

Una de las pocas leyes de 2024 -si no la única- que ha logrado concitar un elevado apoyo parlamentario (fue aprobada por unanimidad) fue la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible. Dictada en virtud de diversos títulos competenciales de carácter básico (149.1.1, 13, 16, 17, y 25 CE), impone un mandato a todas las administraciones competentes para que doten de los recursos necesarios a los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, con el fin de tramitar con celeridad los procedimientos de evaluación de las situaciones de discapacidad, la calificación de grado, así como de su revisión. Recuérdese, en este sentido, que el reconocimiento y la revisión del grado de discapacidad corresponde a los órganos competentes de las CCAA, según establece el art. 5 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

3.2. Leyes ordinarias en materia de organización administrativa

De especial incidencia autonómica son dos leyes que regulan con carácter básico determinados colectivos de empleados públicos que realizan tareas forestales y medioambientales. Nos referimos, por un lado, a la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales y, por otro, a la Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales. En ambos casos los títulos competenciales utilizados han sido los números 17 (legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social), 18 (bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y

del régimen estatutario de sus funcionarios) y 23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes y aprovechamientos forestales y vías pecuarias). Además, en el caso de la ley en materia de bomberos forestales se ha utilizado también el art. 149.1.7 CE, que atribuyen al Estado la competencia en materia de legislación laboral.

Es preciso indicar que ambas leyes regirán en la Comunidad Foral de Navarra solo en tanto no se opongan al régimen competencial existente en la LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Por su parte, los agentes forestales y medioambientales y los bomberos forestales que prestan servicios en las Instituciones Forales del País Vasco seguirán rigiéndose por su régimen foral, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Se trata de dos leyes que buscan atajar el problema de la excesiva disparidad de cuerpos, escalas o agrupaciones de empleados públicos existente en las diversas Administraciones públicas para realizar ciertas funciones forestales y medioambientales. Una disparidad que, como es lógico intuir, se extiende también al régimen jurídico de dichos cuerpos, escalas o agrupaciones; particularmente, a las funciones que desempeñan y a las potestades con que se les dota en cada caso.

La aprobación de la Constitución y la asunción, por parte de las CCAA, de competencias en materia de ordenación del territorio, montes y aprovechamientos forestales, gestión del medio ambiente, aguas, pesca, acuicultura o caza, entre otras, ha derivado, en relación con los agentes forestales y medioambientales, en una situación en la que coexisten agentes dependientes de las tres administraciones territoriales. En efecto, contamos, por un lado, con agentes forestales y medioambientales dependientes de las administraciones locales; con la Escala Medioambiental de Organismos Autónomos adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; y con otras categorías, cuerpos y agrupaciones de funcionarios creados por las CCAA con distintas denominaciones y regímenes jurídicos.

Ante esta situación, la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales establece un régimen jurídico básico para todos aquellos funcionarios que tengan la condición de agentes forestales y medioambientales, independientemente de la administración de la que dependan y a la que se encuentren adscritos y, también, de la denominación concreta que reciban en cada comunidad autónoma o administración local (art. 1). El objetivo último de esta homogeneización de su régimen jurídico es que estos funcionarios puedan desempeñar de forma adecuada y con plenas garantías sus funciones de policía, custodia y vigilancia de los bienes de naturaleza forestal y ambiental (art. 2), teniendo, a tal efecto, "la condición de funcionario público, así como la de agentes de la autoridad" (art. 3).

La Ley regula unas funciones comunes a todos los agentes forestales y medioambientales (sin perjuicio, lógicamente, de "las funciones que se establezcan por las administraciones públicas de las que dependan y en la regulación específica que les resulte de aplicación"), así como también las facultades que el cumplimiento de sus funciones lleva aparejada, y que, eso sí, se desarrollarán "en los términos que establezca la legislación específica" (art. 5). Por su parte, se establece la obligación de que los

agentes forestales y medioambientales vayan debidamente uniformados cuando se hallen de servicio, portando de forma visible su identificación profesional correspondiente. Si bien la uniformidad y acreditación de estos agentes es competencia de las administraciones públicas donde estos presten servicio, la ley añade que, a efectos de facilitar una identificación compartida de dichos agentes, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente podrá acordar criterios de identidad visual homologables.

Por lo que se refiere a la situación de los bomberos forestales (encargados, fundamentalmente, de la labor de los incendios y, en particular, de los trabajos de extinción), bajo esta denominación se ampara, a día de hoy, personal que responde a muy diversas formas de relación con la administración competente: a través de subcontratas temporales o de empresas privadas, a través de encargos a empresas públicas o mediante la consideración de los bomberos forestales como personal laboral o funcionario de algunas CCAA.

Esta organización dispar ha acabado generando situaciones de alta temporalidad y estacionalidad en el colectivo, con sueldos y complementos muy variables y con diferentes cometidos, atribuciones y requisitos de formación, sin que, hasta la fecha existiera un marco legislativo que estableciera de manera explícita cuáles eran sus derechos y deberes, los medios de los que deben estar dotados, o las medidas de seguridad y de coordinación en sus actuaciones.

La Ley 5/2024, de 8 de noviembre, básica de bomberos forestales aspira, precisamente, a colmar esta laguna, estableciendo un régimen jurídico básico en cuanto a su naturaleza y funciones en todo el territorio nacional. Algo especialmente necesario teniendo en cuenta que, como señala el Preámbulo de dicha ley, "en numerosas ocasiones trabajan en muchos incendios fuera de su comunidad autónoma de adscripción". Un régimen jurídico que, respetando las respectivas competencias autonómicas, busca ser un marco común que se traduzca en una mayor eficiencia y eficacia de los medios y recursos que garantizan la seguridad medioambiental y de la ciudadanía.

4. Decretos-leyes con incidencia autonómica

Como ya hemos indicado, durante el año 2024 se han aprobado un total de 11 Reales Decretos-ley, de los cuales tres se corresponden con un más que justificado ejercicio de la potestad legislativa de urgencia para hacer frente a las consecuencias derivadas de la DANA que afectó, sobre todo, a la Comunidad Valenciana a finales del mes de octubre. Nos referimos, en particular, al Real Decreto-ley 6/2024, de 5 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de respuesta ante los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, al Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 y al Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños cau-

sados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. Dicho muy sintéticamente, en ellos se contienen multitud de medidas de muy variado tipo, desde ayudas directas a los afectados hasta la extensión o suspensión de plazos administrativos y procesales para los residentes en las zonas afectadas.

Por lo que se refiere a los restantes Reales Decretos-ley, algunos presentan un contenido concreto y bien delimitado, si bien la mayoría sin incidencia autonómica destacable (tal es el caso del Real Decreto-ley 5/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para adoptar medidas urgentes relativas al régimen jurídico aplicable a RTVE, el Real Decreto-ley 10/2024, de 23 de diciembre, para el establecimiento de un gravamen temporal energético durante el año 2025 o el Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo). A nuestros efectos cabría destacar, únicamente, el Real Decreto-ley 3/2024, de 4 de junio, de medidas de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes para los viajes realizados en el periodo estival de 2024, por el que se establecen medidas de fomento (reducción del 90% de la tarifa) para jóvenes en relación con el uso del transporte público terrestre durante el verano de 2024. Así, cuando los mencionados descuentos se refirieran a los servicios de competencia de la Generalitat de Cataluña que Renfe presta en Cataluña, así como a aquellos servicios regulares que Renfe presta sobre la red ferroviaria de interés general en virtud de convenios o contratos con las administraciones autonómicas, era necesario, para su aplicación, la previa solicitud de adhesión expresa por parte de la comunidad autónoma correspondiente.

El resto de Reales Decretos-ley, por el contrario, responden más bien a lo que hoy se conoce como normativa ómnibus, configurándose como "una serie de disposiciones que se refieren a ámbitos materiales muy diversos y que poca o ninguna conexión muestran entre sí. Ómnibus es, por lo tanto, sinónimo de heterogeneidad, dispersión temática y ausencia de coherencia interna entre las distintas partes que integran un mismo texto normativo"[2]. Ello se observa con claridad en el caso del Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social y también del Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social.

Así, en el primero de ellos encontramos medidas fiscales, de carácter retributivo y relativas a los sistemas de financiación territorial (por ejemplo, la prórroga de los tipos impositivos reducidos del IVA para determinados alimentos, determinadas mo-

2. Cfr. Ana Carmona Contreras, "Tomarse en serio los peligros de los decretos ómnibus", El País, 26 febrero 2025 https://elpais.com/opinion/2025-02-26/tomarse-en-serio-los-peligros-de-los-decretos-omnibus.html (última consulta 28 de febrero 2025).

dificaciones tributarias o el incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público); medidas de impulso a la inversión y de apoyo a la industria (por ejemplo, la creación del Fondo de Impacto Social), medidas en materia energética (relativas, sobre todo, a consumidores vulnerables), medidas en materia de transporte (concesión de ayudas a las CCAA para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras del servicio de transporte por carretera), medidas de protección social en materia de desempleo o la prórroga de determinadas medidas sociales para los afectados por el volcán de la Palma. A nuestros efectos la previsión más relevante es la actualización de las entregas a cuenta de los recursos sujetos a liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común (por la diferencia de previsiones entre lo considerado para 2023 y lo disponible para 2024) , ante la situación de prórroga presupuestaria.

En el segundo de ellos, por su parte, también encontramos medidas heterogéneas de muy variado tipo y naturaleza: medidas económicas (prórroga del régimen de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas, medidas relativas al Fondo para la internacionalización de la empresa), medidas tributarias (prórrogas, medidas relativa a las entregas a cuenta en relación con 2025), medidas en materia de transporte (prórroga a las ayudas al transporte ya existentes, ayudas para el fomento de los servicios públicos de préstamo de bicicletas), medidas en materia de Seguridad Social y empleo (revalorización de las pensiones, prórroga del salario mínimo interprofesional de 2024 mientras se negocia el incremento para 2025), medidas de apoyo directo e indirecto a colectivos vulnerables (en materia de vivienda, suspensión de los procedimientos de desahucio y lanzamiento), medidas para el traspaso y la compensación de inmuebles al PNV (en particular, el Palacete de *Marceau*, actual sede del Instituto Cervantes de París). Recordemos, en cualquier caso, que este Real Decreto-ley no contó con el apoyo del Congreso para su convalidación y fue derogado a principios del año 2025.