

ACUERDOS PREJUDICIALES Y CONFLICTOS INTERGUBERNAMENTALES SOBRE NORMAS CON RANGO DE LEY *

XAVIER ARBÓS MARÍN
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Los acuerdos del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- III. Análisis de su eficacia.
- IV. Una reflexión final.

I. INTRODUCCIÓN

Sea cual sea el diseño institucional del reparto de competencias, la dinámica de los Estados compuestos se explica en gran parte por las relaciones intergubernamentales, y el Estado de las autonomías no es una excepción. Se suele destacar, con toda la razón, el papel primordial de la jurisprudencia constitucional en la determinación final de la distribución territorial del poder. Sin embargo, es importante recordar que el Tribunal Constitucional interviene solamente cuando se le requiere por parte de quien tiene la legitimación constitucional para interponer un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto de competencias. Cuando el contencioso lo provoca una norma con rango de ley, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en su artículo 67, dispone que se tramite «en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad». Entre quienes tienen en sus manos la posibilidad

* Agradecemos a los colegas del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona sus comentarios y sugerencias. Han sido particularmente detallados los de Miguel Ángel Aparicio, Gerard Martín y Joan Vintó. André Fazi, de la Universidad de Córcega, me ha hecho consideraciones muy atinadas. La fuente de los datos que aparecen en las tablas es el *Boletín Oficial del Estado*, así como la elaboración de los mismos, son nuestras. Todos los errores que puedan encontrarse, y por los que nos disculpamos, son de nuestra responsabilidad.

de activar el órgano de control de la constitucionalidad de las leyes, destacan los poderes ejecutivos del Estado y de las Comunidades Autónomas; más concretamente, el Presidente de Gobierno y los gobiernos autonómicos, a tenor de lo que dice el artículo 162.1.a de la Constitución (CE). Dentro de poco volveremos sobre este precepto, pero interesa destacar ahora que la decisión de interponer o no un recurso de inconstitucionalidad es una decisión política. Nadie está obligado a interponer un recurso de inconstitucionalidad, y el órgano que ejerce el control de constitucionalidad no puede plantearlo de oficio¹. Cabe la excepción de lo previsto en el art. 55.2 LOTC, que regula la llamada «autocuestión», y, con mayores matices, la declaración de inconstitucionalidad por la vulneración de preceptos no alegados (art. 39.2 LOTC) y la comunicación a las partes de motivos diferentes de los alegados, en los términos del art. 84 LOTC.

Tras esos matices, es necesario recordar que, como ocurre con todas las decisiones políticas, se toman en cuenta los riesgos y las oportunidades que pueden generar tanto la interposición del recurso como sus consecuencias. Si se llega al contencioso constitucional, se obliga al Tribunal Constitucional a resolver. Pero, mientras no lo hace, la duda de la constitucionalidad provocada por el recurso genera un cierto grado de inseguridad jurídica. Cabe la posibilidad de que el precepto sea anulado, y algunos engranajes legislativos del sistema político pueden dejar de funcionar. Se pone en duda la validez de una parte del ordenamiento jurídico y, como consecuencia, el funcionamiento del sistema político parece menos previsible. En todo caso, y como mínimo, una elevada carga de conflictividad competencial que padece el Tribunal Constitucional no es solo un problema para el buen funcionamiento de esa institución; es también un síntoma de que el régimen territorial previsto por la Constitución opera de modo deficiente. Para evitar todo eso, se han buscado fórmulas para incentivar la negociación que evite el contencioso constitucional. Una de ellas, propiciada por la legislación, es la que da pie a este artículo.

Como consecuencia de la modificación de la LOTC que tuvo lugar el año 2000, el nuevo artículo 33.2 estableció un cauce de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este trabajo se propone analizar los resultados de la utilización de ese precepto, desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2013. Tiene un título que, deliberadamente, no circunscribe el tema a los conflictos de competencia, sino que pone el foco en quienes son los únicos protagonistas: los gobiernos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Los conflictos de competencia son una de las dimensiones de las relaciones intergubernamentales. Suscitar un conflicto de competencias o interponer un recurso de inconstitucionalidad dependen de decisiones políticas, y en esa medida pueden ser utilizados como bazas en las negociaciones entre gobiernos. Por otra parte, nada obliga a limitar

1 «La legitimación para promover los procesos de control de constitucionalidad de las leyes nace *ex Constitutione*, no siendo susceptible de disposición o renuncia, sin que, en ningún caso, resulte afectada por la intensidad de su ejercicio. Es la propia discrecionalidad que, de modo inherente, acompaña al uso de esta función constitucional la que impide, obviamente, cualquier atisbo de control en ese ámbito por parte de este Tribunal Constitucional.» STC 137/2010, de 16 de noviembre, FJ 3.

las controversias a conflictos competenciales, a pesar del objetivo de la reforma del año 2000 que se mencionará más adelante. El art. 33.3 LOTC remite al 32 de la misma LOTC para precisar quiénes son los sujetos legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad, en lo que debiera ser la precisión de los supuestos en los que una Asamblea legislativa autonómica está legitimada para interponer recursos de inconstitucionalidad. Recordemos que el art. 162.1.a CE, menciona, además del Presidente del Gobierno, a «los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.» Es decir, tanto el Presidente del Gobierno como los ejecutivos autonómicos pueden interponer recursos de inconstitucionalidad sobre cualquier norma con rango de ley, y las posibles limitaciones («*en su caso*») solamente pueden referirse a los parlamentos autonómicos. Sin embargo, el art. 32.2 LOTC dice «Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado *que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.» Nuestros subrayados quieren destacar la manera en la que, en un modo que consideramos palmariamente inconstitucional, la LOTC pretende limitar a los ejecutivos autonómicos sus facultades de defensa de la constitucionalidad. Por suerte, tanto la jurisprudencia como la doctrina parecen haber llegado a pasar por alto esa traba inapropiada².

Nuestro artículo se centra en los acuerdos de las comisiones bilaterales que se publican en el BOE en la Sección III, bajo la rúbrica «Procedimientos de declaración de inconstitucionalidad». Los acuerdos son de dos tipos: los que establecen el inicio de las negociaciones y los que informan de la solución total o parcial de las controversias. Para nuestra investigación, el último acuerdo del segundo tipo aparece en el BOE del 30 de diciembre de 2013, que corresponde a un acuerdo de inicio de negociaciones publicado en el BOE de 18 de junio de 2013. Dado que la finalidad última de estas páginas es la de ponderar la eficacia de las negociaciones, hemos decidido no tomar en consideración los publicados con posterioridad a esta última fecha. La razón es simple. La medida de la eficacia se establece tomando en consideración el cierre de las negociaciones, y hemos acotado el ámbito temporal del estudio entre el 1 de enero de 2000 y el último acuerdo publicado en 2013 que certifica la conclusión de negociaciones iniciadas previamente. Eso sí, como es natural, sería posible encontrar en 2014 acuerdos que concluyesen negociaciones iniciadas por un acuerdo de 2013. Así, por ejemplo, el mismo 18 de junio de 2013 el BOE publica un acuerdo de inicio de negociación que concluye en otro publicado el 3 de enero de 2014. En total, con estas salvedades, tomamos en consideración 161 acuerdos iniciales, lo que parece un número suficiente para juzgar, ni que sea de manera

2 E. ESPÍN TEMPLADO, «Artículo 32», en Juan Luis Requejo Pagés (ed.) Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 485-487; I. TORRES MUÑOZ, «Problemas de legitimación en los procesos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, 71-72, 2008, pp. 71-72. Ver la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1, para una visión general de la jurisprudencia constitucional sobre este punto.

aproximada, acerca de la eficacia y consecuencias de estas negociaciones. Por aportar una referencia de contraste, según los resultados obtenidos de una somera exploración del BOE, entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2013 se presentaron en el Tribunal Constitucional 248 recursos de inconstitucionalidad por parte de los ejecutivos del Estado y de las Comunidades Autónomas, quienes, según el enunciado del art. 33.2 LOTC, son los sujetos que pueden emplear la vía negociadora que el precepto describe³. Como tampoco es obligado que sigan esa vía, o que la agoten, no es seguro que cada recurso interpuesto refleje un previo fracaso de la negociación iniciada antes. No es imprescindible iniciar formalmente una negociación para poder interponer el recurso de inconstitucionalidad. En todo caso, la cifra de 161 acuerdos iniciales nos parece significativa cuando equivale a algo más del 60% de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos. El número de acuerdos, por otra parte, no tiene que ver con el número de preceptos en discusión. Cada acuerdo puede versar sobre un número de preceptos distinto de otro. Y tampoco hay una medida exacta de la relevancia de las controversias planteadas: habría que ponderar la importancia de la norma sobre la que recae el debate, e incluso hacer lo mismo respecto al total de la producción legislativa. Es decir, solamente aspiramos a proporcionar una impresión general, en la convicción de que no es posible llegar a conclusiones que sean a la vez realistas e inapelables por su exactitud matemática.

Como suele ocurrir en todas las ramas del saber, cualquier investigación se apoya sobre trabajos precedentes. Esta no es una excepción; basta con señalar las referencias bibliográficas. De modo concreto, seguimos la pista abierta por María Jesús García Morales y Markus González Beilfuss, que hace tiempo destacaron la importancia de la novedad en el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad en el funcionamiento del Estado de las autonomías⁴. Creemos que es útil la investigación acerca de efectos de las normas jurídicas, y aspiramos a que esta lo sea. Nos interesa en nuestro caso ponderar la eficacia práctica de los acuerdos que resultan de ese procedimiento peculiar de negociación, y determinar si los compromisos que a veces se establecen para alterar una norma con rango de ley favorecen más a una de las partes de la negociación que a la otra. Para ello, estudiaremos en primer lugar el alcance del mencionado precepto. A continuación expondremos los resultados de su aplicación, desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2013, con las salvedades inicialmente expuestas. Terminaremos con una reflexión

3 La reforma de la LOTC fue publicada en el BOE 08/01/2000, y los primeros acuerdos de inicio de negociaciones tras su entrada en vigor se publican en BOE 07/04/2000 y 05/10/2000, firmados en 29/03/2000 y 04/10/2000, respectivamente. Ninguno de ellos concluirá en acuerdo positivo.

4 M. J. GARCÍA MORALES, «Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración: un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 19, 2009, p. 385; M. J. García Morales, «La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 2009, p. 77; M. GONZÁLEZ BEILFUSS, «La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas: El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC», en Joaquín Tornos Mas (ed.) *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, p. 19.

final sobre el impacto de esos resultados en los equilibrios intergubernamentales del Estado de las autonomías.

II. LOS ACUERDOS DEL ARTÍCULO 33.2 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, encontramos la razón de ser de la reforma que da origen al artículo 33.2 LOTC sobre el que gira nuestro trabajo. De modo inequívoco, se manifiesta que el objetivo es que las Comisiones Bilaterales de Cooperación encuentren un cauce legal para que puedan evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad. Lo que, por otra parte, se reitera en el mismo art. 32.2 LOTC. Así, según la exposición de motivos, se pueden ampliar e intensificar «los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas», y autores como Corcuera Atienza interpretan que de este modo se trata de establecer el principal filtro para llegar a la presentación de recursos de inconstitucionalidad⁵. De hecho, lo que hace esta reforma es institucionalizar más⁶ el papel que en la práctica venían cumpliendo las Comisiones Bilaterales de Cooperación⁷, y que empezó a formalizarse con la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRPAC). El nuevo artículo 5.2 que resulta de esa reforma describe el órgano que nos encontramos más tarde en el art. 33.2 LOTC sobre el que gira nuestro trabajo. Dice el art. 5.2 LRJPAC: «2. *Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.*»

Por su parte, el art. 33 LOTC reza como sigue: «*Artículo 33.1. El recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la*

5 F. J. CORCUERA ATIENZA, «Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español: reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica», *Anuario jurídico de La Rioja*, 8, 2002, p. 207.

6 M. CASAS I RONDONÍ, «La Comissió Bilateral Generalitat-Estat: regulació i activitat pràctica», *Revista catalana de dret públic*, 42, 2011, p. 341.

7 Para todo lo referente a las comisiones bilaterales de cooperación, SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, «Cooperación Estado-Comunidades Autónomas», fecha de consulta 2 febrero 2014, en t.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica.html.

Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos: a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones. b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado. c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. 3. Lo señalado en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que hace referencia el artículo 32.»

Destaca ante todo la ampliación del plazo, de gran importancia en los procedimientos de control de constitucionalidad⁸. En este caso, su finalidad es explícita en el mismo texto del precepto: «evitar la interposición del recurso». Se entiende que la ampliación del plazo va vinculada a que el objetivo de las partes que entran a negociar sea el de ahorrarse un litigio, y de paso ahorrárselo al Tribunal Constitucional. Pero parece imposible controlar el cumplimiento de ese requisito. ¿Cómo saber si lo que mueve realmente a los gobiernos enfrentados es llegar a un acuerdo que concluya sus diferencias? Hay que suponer que actúan de acuerdo con los objetivos de la ley, y será muy difícil demostrar lo contrario. En supuesto de que su objetivo no sea acorde con la finalidad del precepto, desde luego no lo van a decir abiertamente los representantes de los ejecutivos. Iniciar la negociación del art. 33.2 LOTC puede ser un simple gesto para aparentar una actitud dialogante. Por parte de una Comunidad Autónoma, mientras negocia acerca de una de sus normas con rango de ley, se retrasa la posible suspensión. Recordemos que el Estado puede obtenerla si el Estado la solicita de acuerdo con lo previsto en los artículos 161.2 CE y 30 LOTC, como destaca Montilla Martos⁹. En todo caso, y de modo general, en el contexto de una negociación política, la controversia que se dilucida al amparo del art. 33.2 LOTC puede ser solo una baza táctica. La apariencia del cumplimiento del requisito de la finalidad se puede mantener con un poco de paciencia: basta con abandonar la negociación agotando el plazo que esta

8 J. JIMÉNEZ CAMPO, «Política de la constitucionalidad (una reflexión ante los nuevos modos de impugnar la ley)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 2000, p. 15.

9 J. A. MONTILLA MARTOS, «La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 12-13, 2001, p. 135.

amplía hasta los nueve meses, y presentar el recurso entonces. Por otra parte, nada impide concluir las antes sin acuerdo, o simplemente abandonarlas. En los casos que referimos a continuación vemos como hay contenciosos constitucionales en los que una de las partes reprocha a la otra un comportamiento algo disonante con el objetivo de la negociación. Los traemos a colación no porque demos por hecho que tal comportamiento se ha producido realmente, sino porque nos sirven de ejemplo de posibles desviaciones de la lógica de la negociación prevista en el art. 33.2 LOTC.

En sí mismos, los acuerdos no tienen más fuerza que la del compromiso político que asumen quienes los concluyen. En los que resuelven las controversias, nos encontramos dos fórmulas que se van repitiendo. La primera es la de acordar una interpretación de la norma controvertida¹⁰, y la segunda es comprometerse a enmendar la norma con rango de ley sobre la que se suscita el problema¹¹. A esas dos fórmulas se añaden unos supuestos en los que se expresa el compromiso de desarrollar reglamentariamente la norma controvertida en el sentido expresado en el acuerdo¹². Como es fácil de imaginar, el acuerdo interpretativo carece de fuerza vinculante ante los tribunales, que no están vinculados por los términos en los que concluye la negociación. En esta línea, dice el Tribunal Constitucional en una sentencia relativa a una cuestión de inconstitucionalidad: *«Esta conclusión no puede ser alterada mediante los argumentos aducidos por el representante del Gobierno autonómico para defender la constitucionalidad del precepto cuestionado. El hecho de no haber sido impugnado por el Presidente del Gobierno en el recurso presentado contra la misma Ley autonómica objeto de la presente cuestión y de haber llegado la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Cantabria a un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de dicho precepto no puede afectar al papel de los Jueces ordinarios en el ejercicio de su jurisdicción, papel que en todo caso está presidido por las notas de independencia y colaboración con este Tribunal. Dicho acuerdo interpretativo tampoco puede alterar la interpretación que, como se ha visto, hemos venido haciendo tradicionalmente de la finalidad de las normas que limitan temporalmente determinadas modalidades de venta, que no es la protección de los consumidores, sino el garantizar la libre competencia entre los comerciantes. Por todo ello, hay que concluir que la norma contenida en el segundo párrafo del*

10 Por ejemplo, el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural» (BOE 01/08/2008).

11 Por ejemplo, el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley de Andalucía 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras» (BOE 06/10/2005).

12 «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley de Andalucía 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios» (BOE 18/10/2007); «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja» (BOE 23/03/2011) y «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia» (BOE 28/09/2011)

art. 31 c) de la Ley impugnada es inconstitucional por invadir las competencias que en este último ámbito corresponden al Estado.» STC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3¹³.

Y para enmendar la norma con rango de ley, es de difícil cumplimiento el compromiso que asume la parte cuya norma puede ser impugnada. Evidentemente, no puede forzar al órgano legislativo correspondiente a modificar el precepto: lo que puede hacer es presentar la correspondiente iniciativa legislativa. También, en hipótesis, cabría el compromiso (que no la obligación jurídicamente exigible) de dictar un decreto-ley¹⁴. Digamos de entrada que no hemos encontrado ningún supuesto, y, en lo relativo al decreto-ley, el supuesto quedaría limitado a casos muy concretos. El primero sería aquel en que la norma con rango de ley controvertida fuera estatal, se debería tener la cautela especial de que su contenido no alterara el «régimen de las Comunidades Autónomas», que es uno de los límites materiales que establece el art. 86.1 CE. El segundo de los casos es el de los decretos leyes autonómicos, pero solamente puede darse allí donde el Estatuto de autonomía los ha previsto¹⁵. Y, como en el caso de los decretos leyes del Gobierno central, habría que tomar en cuenta la existencia de la extraordinaria y urgente necesidad, que siempre supone el supuesto de hecho habilitante.

Todo ello no significa que esos acuerdos sean siempre irrelevantes. Su tramitación, como sabemos, amplía los plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad, y en esa medida podrían suponer el carácter extemporáneo de la interposición del recurso que se hiciera antes de terminar ese plazo y mientras no se hubieran concluido las negociaciones. A este propósito, hay que destacar la doctrina que estable-

13 Por cierto, el Acuerdo interpretativo que se cita no se publica en el BOE, aunque sí se pueden encontrar referencia a su contenido en el dictamen que sobre el «Proyecto de Decreto de Desarrollo de la Ley de Comercio de Cantabria» emite el Consejo de Estado con fecha 15/04/2004. Se encuentra en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2004-650>, consulta 5 de febrero de 2014. Allí puede leerse:

«En dicho acuerdo se señala lo siguiente:

«Que por parte de la Comunidad Autónoma de Cantabria se realiza la siguiente declaración en cuanto al alcance e interpretación del artículo 31 de la Ley cántabra 1/2002:

«El artículo 31 de la Ley tiene por finalidad conseguir que las ventas promocionales con descuento cesen una vez cumplida la concreta finalidad de promoción de venta que las justifica. Cuando la venta tenga por objeto relanzar establecimientos que hayan experimentado una remodelación física importante, aquella finalidad se entenderá cumplida en todo caso a los dos meses de la reapertura. Cuando la promoción tenga por objeto potenciar la venta de productos determinados, que afecten como máximo al 40% de los artículos del establecimiento, la finalidad se entenderá cumplida, a más tardar, a los treinta días de iniciada la promoción. Los anuncios de las ventas con descuentos indicarán la duración de las mismas, de acuerdo con los límites máximos arriba señalados»».

Sin embargo, el artículo 27 del proyecto -que contempla precisamente un determinado supuesto de venta con descuento, regulada en los artículos 30 y 31 de la Ley 1/2002, como son las promociones de ventas por obras- no recoge expresamente ninguno de los criterios aludidos. Así lo entiende también la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Economía, quien además considera que la redacción proyectada restringe indebidamente el ámbito de aplicación de esta previsión al exigir en todo caso que las obras precisen del oportuno proyecto técnico y de la correspondiente licencia municipal.»

14 E. ESPÍN TEMPLADO, «Artículo 33», en Juan Luis Requejo Pagés (ed.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 497-498.

15 En el momento de redactar estas líneas, los estatutos que lo han hecho son los de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Illes Balears y Murcia.

ce un auto del Tribunal Constitucional (ATC) dictado a propósito de la impugnación de la Ley de la Comunidad Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano. Con anterioridad a la interposición del recurso el día 21 de diciembre de 2007, el BOE del 21 de junio de 2007 daba cuenta que el 8 de junio iniciaban las negociaciones previstas en el art. 33.2 LOTC. Negociaciones que no concluyeron, pero de las que interesa destacar que se referían a una parte del articulado de la mencionada ley valenciana, mientras que el recurso lo interpuso el Presidente del Gobierno contra la totalidad de la ley. La impugnación invocaba el artículo 161.2 de la Constitución, y obtuvo en consecuencia la suspensión de la ley objeto del recurso. La representación del Gobierno valenciano sostiene que el recurso es extemporáneo, y *«alega que el efecto de ampliación del plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad derivado del art. 33.2 LOTC solamente resultaría predicable respecto de aquellos artículos sometidos a negociación por considerarlos conflictivos, por cuanto respecto de los restantes el recurso presentado resulta ser extemporáneo, pues los mismos no han sido nunca objeto de negociación y, al ser el plazo de interposición de un recurso de inconstitucionalidad de caducidad, resulta que, con respecto a los preceptos no contemplados en el meritado Acuerdo, el mismo expiró el día 22 de junio de 2007, sin que pueda entenderse aquí de aplicación el principio pro actione»* (Antecedente 6 del ATC 156/2008).

El fundamento jurídico (FJ) 2 del citado ATC 156/2008 rechaza tomar en consideración ese argumento por no considerarlo relevante en el trámite referido a la suspensión, aunque se entiende que sí hubiera podido incidir en el trámite de admisión para solicitar su rechazo por el carácter extemporáneo del recurso. Esta es la línea que en un caso similar sigue el ATC 34/2009, de 27 de enero, FJ 4. La doctrina del Tribunal Constitucional nos parece acertada desde el punto de vista procesal, pero nos interesa especialmente porque evidencia que la negociación no impide a una de las partes impugnar preceptos sobre los que aún hay plazo para solventar las diferencias. Finalmente, señalemos una cierta ambigüedad que nos lleva a pensar que tal vez no siempre se documentan en el BOE todos los acuerdos. El «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley del Estado 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario» aparece como acuerdo inicial en el BOE de 13 de febrero 2004, firmado con fecha 9 de febrero del mismo año. Sin embargo, leemos en el Antecedente 1 de la STC 83/2013, 11 de abril: «Comienza la demanda recordando que el Estado reconoció, en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, de 29 de julio de 2004, que la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario, había vulnerado las competencias de la Junta de Andalucía, y se comprometió a adoptar las normas necesarias para permitir a la Comunidad Autónoma el ejercicio de sus competencias en la materia, razón por la cual la Junta de Andalucía no interpuso entonces recurso de inconstitucionalidad contra la Ley.» El acuerdo positivo existe, pero no se publica en el BOE ni en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, sino en una publicación de la Secretaría de Estado

de Administraciones Públicas¹⁶. Formalmente, eso no infringe lo que dispone el art. 33.2 LOTC en el apartado *c*, que solo exige que se publique el acuerdo de inicio de las negociaciones¹⁷. Sin embargo, y a nuestro entender, no publicar ese acuerdo representa una importante vulneración del principio de seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 CE, aunque se traslade el acuerdo a la presidencia del Tribunal Constitucional. Nótese que la representación andaluza no menciona ninguna publicación oficial del acuerdo, y el contenido que le atribuye en esta STC 83/2013, 11 de abril, es discutido por el Abogado del Estado en la STC 214/2013, 19 de diciembre, en el Antecedente 2. Y el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, de 29 de julio de 2004, no se menciona en la STC 245/2012, de 18 de diciembre, que responde al recurso de inconstitucionalidad que interponen el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, el Consejo de Gobierno de Principado de Asturias, el Gobierno de Aragón y el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla-La Mancha. Parece evidente que si el acuerdo de 29 de julio de 2004 se hubiera publicado en el BOE hubiera sido más fácilmente accesible por todos quienes estuvieran interesados en encontrar una fórmula para evitar el contencioso constitucional sobre la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.

III. ANÁLISIS DE SU EFICACIA

Este trabajo pretende adoptar un punto de vista panorámico, para ofrecer un balance general de la eficacia del procedimiento previsto en el artículo 33.2 LOTC. Entendemos que son eficaces aquellos acuerdos en los que las partes dan por solventadas sus diferencias. Si se mantiene alguna sobre un precepto, consideramos que el procedimiento no ha servido para zanjar la controversia, por más que la mayoría de las discrepancias expresadas se hayan solventado.

16 «I. La Administración General del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía convienen que la Administración General del Estado promoverá o adoptará mediante norma de rango suficiente las medidas que procedan para adaptar la legislación en materia de ferrocarriles para posibilitar que la Junta de Andalucía pueda ejercer de forma efectiva la competencia sobre los servicios de transporte ferroviario que discurren íntegra y exclusivamente por el territorio de la Comunidad Autónoma, incluso sobre infraestructura estatal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.» (p. 32) Puede encontrarse en Internet, en Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, «Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Boletín Informativo) Tercer trimestre 2004», 2004, pp. 31-35, fecha de consulta 3 febrero 2014, en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/regimen_juridico/parrafo/02/3-trimes-2004-color-definitivo.pdf.

17 A este respecto, la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2a), y con referencia al acuerdo de inicio de las negociaciones, dice que desempeña «una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» (remiten a esa doctrina la STC 174/2013, de 10 de octubre, FJ 2 y la STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2).

Descendemos a un detalle mayor para destacar un aspecto más cualitativo, y más relevante desde el punto de vista constitucional: los compromisos de enmienda. El procedimiento que examinamos se refiere a normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas. Estas normas presentan algunas características que conviene recordar. En primer lugar, tienen una legitimidad de la que carecen las normas reglamentarias. En el caso de las leyes propiamente dichas, estatales o autonómicas, derivan directamente de órganos democráticamente elegidos. Y, en lo referido a las leyes estatales, son obra de unas Cortes Generales que representan, ellas y nadie más, al titular de la soberanía nacional: el pueblo español (art. 66.1 en relación con el 1.2 CE). En cuanto a las normas con rango de ley derivadas del ejecutivo estatal o de los autonómicos, si bien no son emanación directa de la representación de la voluntad popular, sí que están sometidas al marco previo que fijen las leyes de las que derivan los decretos legislativos, o a la ratificación posterior en el caso de los decretos-ley. Por otra parte, el carácter público de las deliberaciones en las que participan los diferentes grupos parlamentarios añade a la legitimidad de origen la que nace del procedimiento.

Así pues, y con la obvia salvedad de la Constitución, las normas con rango de ley son las fuentes del derecho más relevantes desde el punto de vista político. En los sistemas parlamentarios como los que rigen para el Estado en su conjunto y para cada una de la Comunidades Autónomas, entra dentro de la absoluta normalidad y de la corrección constitucional que los ejecutivos intervengan en el procedimiento legislativo. Lo que es digno de mención es la posibilidad de que la iniciativa de enmienda de una norma con rango de ley pueda surgir desde el exterior del ámbito competencial propio de cada uno de los niveles de gobierno. Algunos de los acuerdos que estudiamos contienen compromisos de enmendar una norma con rango de ley. Estos compromisos los asume la parte que defiende la norma con rango de ley objeto de la controversia, lo que podría considerarse una cesión política por la cámara parlamentaria de cuya confianza depende. Y de todas maneras, la condición de negociador fiable se vinculará a que esos compromisos culminen en las enmiendas anunciadas.

Comencemos por destacar algunos supuestos particulares. Hay que hacer una precisión sobre uno de los acuerdos, que presenta un carácter singular. Se trata del «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, así como las nuevas normas de organización y funcionamiento» (BOE 26/05/2005). Se contabiliza como acuerdo de inicio de negociaciones en la medida que lo dice el mismo texto. Sin embargo, puede también considerarse conclusivo ya que en el mismo se adoptan decisiones relativas al desistimiento de una serie de recursos cruzados entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta última asume el compromiso de realizar algunas modificaciones normativas¹⁸.

18 Por cierto que eso no impide que la ley modificada sea objeto de la STC 179/2006, de 13 de junio, por las razones expuestas en su FJ 2.

Merece también la pena subrayar un acuerdo en el que destaca la voluntad de colaboración entre ambas partes. Es el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia» (BOE 05/06/2013). Allí, tras citar una de las disposiciones controvertidas, se dice que «ambas partes manifiestan su voluntad de promover la firma del correspondiente Convenio entre las mismas con el fin de incorporar a su contenido previsiones coherentes con lo dispuesto en el primer inciso de dicho artículo». Es decir, el acuerdo genera una norma intergubernamental.

Finalmente, y aunque sea algo meramente anecdótico, llama la atención la celeridad con la que se solventa el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo» (BOE 06/08/2012 y BOE 09/08/2012). La reunión inicial en la que se acuerda «constituir un grupo de trabajo para proponer a la Comisión de Bilateral de Cooperación la solución que proceda» tiene lugar el 27 de junio. Al día siguiente, el Secretario General de Coordinación Autonómica y Local dispone su publicación en el BOE. El 12 de julio, vuelve a reunirse la Comisión Bilateral, y se aprueba el acuerdo que resuelve las discrepancias. En dos semanas, y en tres días de BOE, se establece la coincidencia en una interpretación común de la disposición controvertida.

Con estas salvedades, podemos presentar la primera tabla en la que aparecen los datos sobre los que se asienta nuestro trabajo. Advertimos que siempre tomamos como referencia el año del BOE en el que tiene lugar el inicio de negociaciones, y no el del que se publica el acuerdo conclusivo¹⁹.

19 Así, por ejemplo, el caso del «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con las Leyes 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, y 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias» se trata tomando en cuenta solamente la fecha del BOE en el que se acuerda el inicio de negociaciones (BOE 25/07/2003) y no el del año en el que se cierran (BOE 23/01/2004).

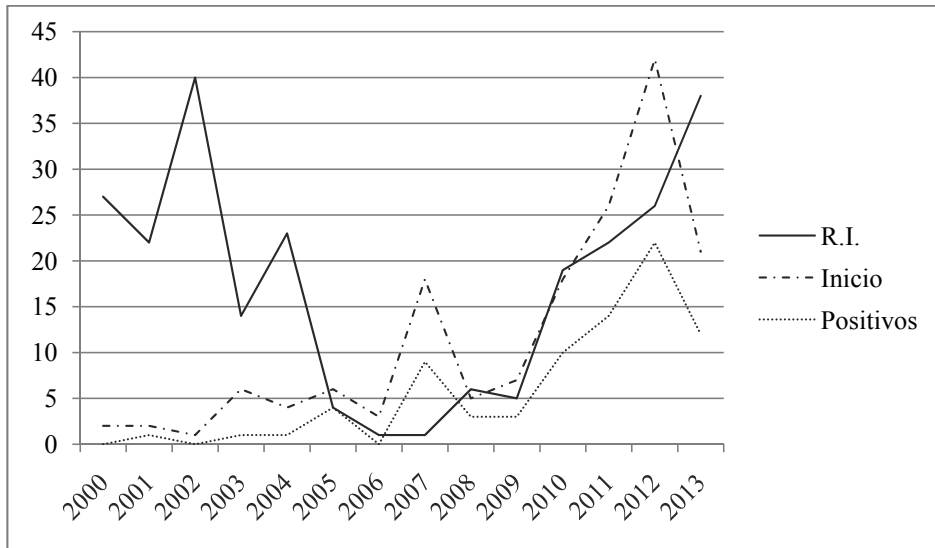
Tabla 1. Total de acuerdos y recursos de inconstitucionalidad *

AÑO	INICIO		CONCLUSIÓN		POSITIVOS			R. I.			
2000	2	2Ne	0	0Na	0	0Ne	0Na	27	23Ne	4Na	
2001	2	0Ne	1	2Na	1	0Ne	1Na	22	12Ne	10Na	
2002	1	0Ne	0	1Na	0	0Ne	0Na	40	24Ne	16Na	
2003	6	4Ne	1	2Na	1	0Ne	1Na	14	6Ne	8Na	
2004	4	2Ne	1	2Na	1	0Ne	1Na	23	21Ne	2Na	
2005	6	0Ne	4	5Na 1Nea	4	0Ne	4Na	4	2Ne	2Na	
2006	3	0Ne	0	3Na	0	0Ne	0Na	1	1Ne	0Na	
2007	18	8Ne	14	10Na	D. en 2Ne y 3Na	9	4Ne	5Na	1Ne	0Na	
2008	5	2Ne	5	3Na	D. en 1Ne y 1Na	3	1Ne	2Na	6	4Na	
2009	7	5Ne	3	2Na		3	1Ne	2Na	5	4Na	
2010	18	2Ne	11	16Na		10	2Ne	8Na	19	6Na	
2011	26	5Ne	25	21Na	D. 1Na	14	1Ne	13Na	22	9Na	
2012	42	13Ne	23	29Na	D. 1Ne	22	1Ne	21Na	26	10Na	
2013	21	5Ne	10	16Na		12	0Ne	12Na	38	13Na	
TOTAL	161	48Ne	98	112Na	D. en 4Ne y 5Na	80	10Ne	70Na	248	160Ne	88Na

* Para las tablas y los gráficos: «R.I.» = Recursos de inconstitucionalidad presentados por el ejecutivo estatal o por el ejecutivo autonómico; «Ne» = Normativa estatal controvertida o impugnada; «Na» = Normativa autonómica controvertida o impugnada; «Nea» = El acuerdo se refiere a la vez a normativa estatal y autonómica. «D.» = Discrepancia o discrepancias que se mantienen expresamente.

En el siguiente gráfico se puede observar la evolución de los acuerdos comparada con la de la interposición de recursos de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno o de los órganos ejecutivos autonómicos, relativos a normas con rango de ley. Es decir, aquellos recursos de inconstitucionalidad en los que intervienen las partes que negocian en el marco del art. 33.2 LOTC, y que pueden presuponer un fracaso de las negociaciones formales o informales que se hayan planteado.

Gráfico 1. Recursos de inconstitucionalidad interpuestos

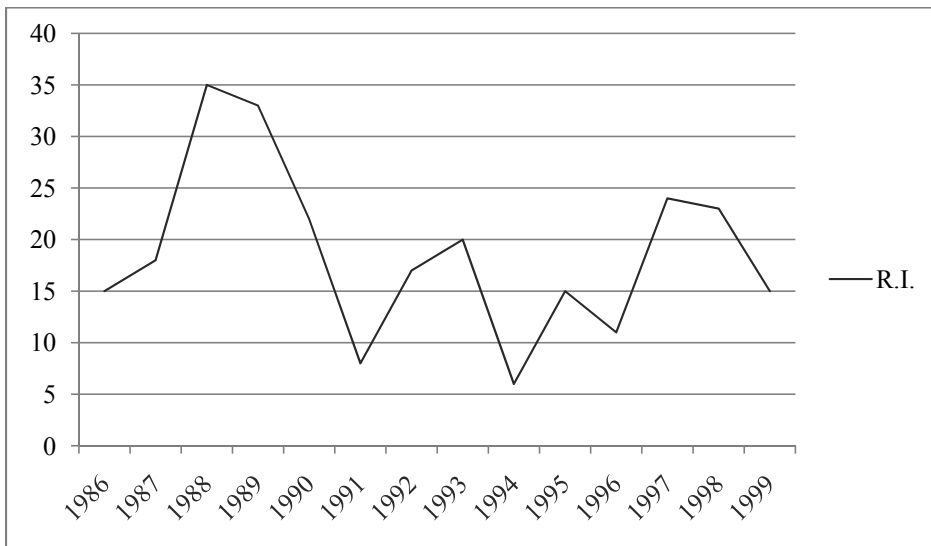


Este gráfico no sugiere una clara relación inversamente proporcional entre el número de procedimientos de negociación iniciados y el número de recursos de inconstitucionalidad interpuestos. La presentación de recursos de inconstitucionalidad cae entre 2005 y 2009 a niveles bajos, pero remonta a partir de 2010. Si en ese mismo periodo 2005-2009 hay una actividad negociadora media, no sirve para que cambie la disposición a recurrir. No olvidemos que el objeto de la reforma era evitar la presentación de recursos de inconstitucionalidad, y es obvio que en términos absolutos no disminuyen aunque su número se vea acompañado entre 2008 y 2011 por una cifra semejante de acuerdos de inicio de negociación. Eso sí, siempre se podrá sostener que de no haberse llegado a los 80 acuerdos de eliminación de desavenencias, que mencionamos en la Tabla 1, el Tribunal Constitucional hubiera tenido que ocuparse de un parecido número de recursos de inconstitucionalidad, como tarea añadida.

Observamos que el período con menos contenciosos constitucionales de los que nos interesan se encuentra entre los años 2005 y 2008, que coincide con

una notable actividad negociadora desarrollada durante la primera legislatura socialista presidida por José Luis Rodríguez Zapatero. En años sucesivos, desde la segunda legislatura socialista y la sucesiva del Partido Popular presidida por Mariano Rajoy con la mayoría absoluta a su favor en el Congreso de los diputados iniciada a finales de 2012, se disparan tanto la conflictividad competencial como la actividad negociadora. A título de comparación, podemos presentar en el gráfico 2 la evolución de los 262 recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Estado y las comunidades autónomas entre 1986 y 1999, que es el período equivalente al que analizamos.

Gráfico 2. Recursos de inconstitucionalidad interpuestos (1986-1999)



Tras ese panorama general, podemos entrar en un estudio diferenciado de las controversias que afectan a normas autonómicas, por una parte, y las referidas a las normas estatales²⁰. De estas, solamente una cuarta parte (10 de 46) se acogen a un acuerdo positivo satisfactorio. En cambio, cuando la controversia afecta a normas autonómicas, más del 60% (70 de 112) termina en acuerdo positivo.

20 Advertimos que en ambos casos, reflejados en los dos gráficos siguientes, no hemos tomado en consideración el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, así como las nuevas normas de organización y funcionamiento» (BOE 26/05/2005), al que ya hemos aludido antes, y que aparece en la tabla 1 como «Nea». Hemos considerado que al tratarse de un proceso negociador único, de una sola comunidad autónoma y a la vez de inicio y conclusivo, su inclusión en el cómputo era prescindible a los efectos de ofrecer la panorámica general que nos interesa.

1. La controversia sobre normas autonómicas

Comencemos por mostrar la eficacia de los acuerdos cuando la negociación se refiere a las normas con rango de ley de las comunidades autónomas. Se manejan los datos que se encuentran reflejados, más adelante, en la tabla 2. Podrá observarse en el gráfico 3 el detalle por comunidad autónoma. Si nos fijamos en las comunidades autónomas cuyas normas dan lugar a un mayor número de procedimientos prejudiciales (Galicia con 17, Canarias con 12, y Andalucía y la Comunidad Valenciana con 11 de cada una), observaremos que también alcanzan un número notable de acuerdos positivos, que en el gráfico se consignan entre paréntesis. En la cola, con pocas normas objeto de negociación, y ningún acuerdo positivo, aparece Cataluña. El gráfico 4 muestra la evolución de los acuerdos positivos en el caso de las normas autonómicas, de la que destaca la máxima actividad negociadora entre los años 2011-2012.

Gráfico 3. Eficacia de las negociaciones sobre normas autonómicas
Detalle por comunidad autónoma

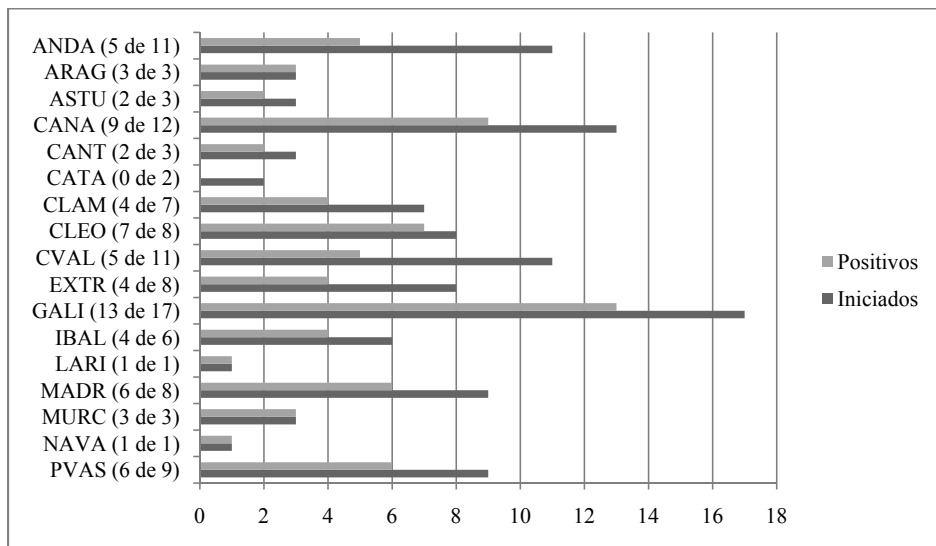
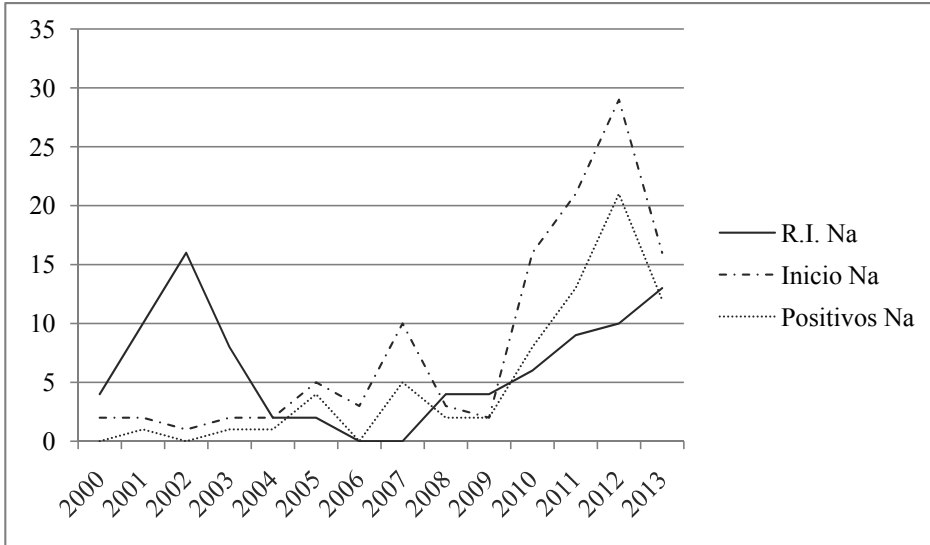


Gráfico 4. Eficacia de las negociaciones sobre normas autonómicas
Evolución anual



La tabla 2, a continuación, nos permite observar períodos en los que se suscitan más negociaciones sobre normas autonómicas. Por su irregularidad, tal vez deba buscarse una explicación vinculada a circunstancias políticas; una explicación que este trabajo no se propone buscar, para no desbordar los límites que nos hemos impuesto

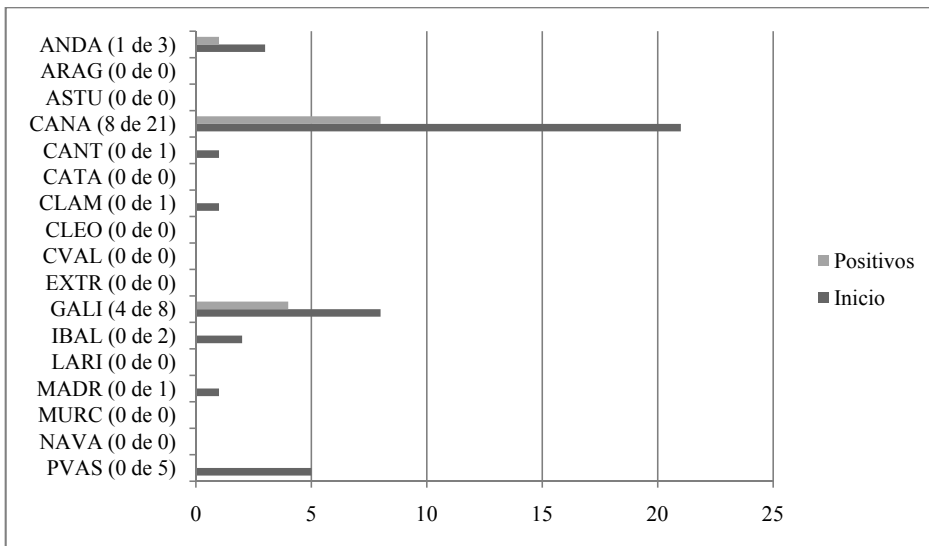
Tabla 2. Número de acuerdos positivos sobre el número de acuerdos de inicio de negociaciones Normas autonómicas sobre las que el estado plantea controversias

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ANDA	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 1	2 de 2	0 de 0	1 de 1	0 de 1	0 de 0	0 de 1	0 de 1	1 de 2	1 de 1
ARAG	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	2 de 2	1 de 1
ASTU	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 1	0 de 0	0 de 0
CANA	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	3 de 4	1 de 1	1 de 1	2 de 2	0 de 1	1 de 2	0 de 0
CANT	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 1	0 de 0	0 de 0
CATA	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
CLAM	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 0	2 de 4	0 de 0	1 de 1
CLEO	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	4 de 4	1 de 1	2 de 2
CVAL	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 1	0 de 0	0 de 0	1 de 1	1 de 1	2 de 2	1 de 5
EXTR	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 3	1 de 3	0 de 0	2 de 2
GALI	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	1 de 1	0 de 0	1 de 3	3 de 3	6 de 7	1 de 1
IBAL	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 2	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	2 de 3	1 de 1
LARI	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0
MADR	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 2	2 de 2	1 de 2	2 de 2
MURC	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	2 de 2	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1
NAVA	0 de 0	1 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
PVAS	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	5 de 8	0 de 0

2. La controversia sobre normas estatales

La presentación, en este apartado, se basa en los datos de la tabla 3, que se encuentra más adelante, y sobre las que reiteramos el comentario hecho hace un momento en relación con la tabla 2. En el gráfico 5 se examina el resultado de las negociaciones entabladas a iniciativa de cada comunidad autónoma respecto a normas estatales con rango de ley.

Gráfico 5. Eficacia de las negociaciones sobre normas estatales
Detalle por comunidad autónoma



En el gráfico 6 vemos la eficacia de los acuerdos cuando la discrepancia se refiere a normas estatales, y algún detalle merece destacarse. Entre 2001-2006, un período poco conflictivo, no hay negociaciones que desemboquen en acuerdo. Hay dos normas estatales sobre las que se inician negociaciones, sin resultado positivo. La primera es la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, a la que se oponen Canarias, Cantabria, Illes Balears. Una misma ley es objeto de tres controversias, sin resultado positivo, que cerrará el Tribunal Constitucional con la STC 35/2012, de 15 de marzo. Curiosamente, esa sentencia resulta de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por una comunidad autónoma (Cataluña) que no había intervenido en el procedimiento del art. 33.2 LOTC, y tiene como resultado la estimación parcial de la impugnación, ciertamente sobre un aspecto menor de la demanda. La otra norma estatal controvertida es la Ley del 24/2003, de 10 de julio de la Viña y del Vino, contra la que la que fallará la STC 82/2013, de 11 de abril tras impugnación realizada por Castilla-La Mancha. En este caso, la comunidad autónoma había iniciado el procedimiento para lograr un acuerdo prejudicial, sin éxito.

Gráfico 6. Eficacia de las negociaciones sobre normas estatales
Evolución anual

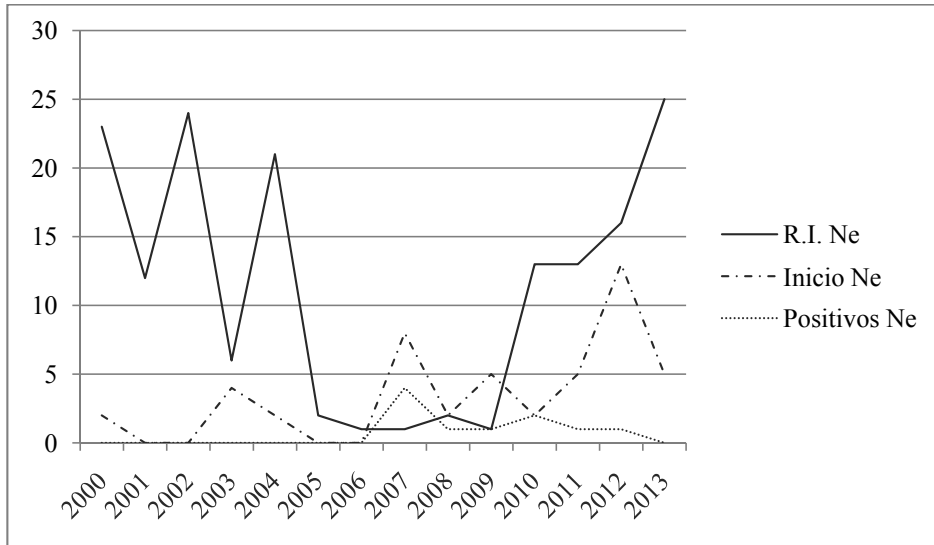


Tabla 3. Número de acuerdos positivos sobre el número de acuerdos de inicio de negociaciones Normas estatales sobre las que las comunidades autónomas plantean controversias

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ANDA	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	1 de 1	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
ARAG	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1
ASTU	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
CANA	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 1	0 de 0	0 de 0	2 de 4	2 de 2	1 de 1	2 de 2	0 de 1	1 de 6	0 de 2
CANT	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
CATA	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
CLAM	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
CLEO	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0
CVAL	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
EXTR	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
GALI	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	3 de 3	0 de 0	0 de 1	0 de 0	1 de 3	0 de 1	0 de 0
IBAL	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
LARI	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
MADR	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 1	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
MURC	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
NAVA	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0
PVAS	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 0	0 de 4	0 de 1

En la tabla 4 vemos los compromisos de enmienda que se asumen en los acuerdos que cierran las negociaciones. Hay que destacar que todos los compromisos de enmienda se asumen en relación con normas autonómicas. Esto es, la parte estatal de una Comisión Bilateral puede llegar a compromisos sobre cómo debe interpretarse un precepto controvertido de una norma estatal, pero nunca, entre 2000 y 2013, se manifiesta dispuesto a hacer una enmienda²¹.

Tabla 4. Compromisos autonómicos de enmienda
No hay compromisos de enmienda por parte del estado

AÑO	POSITIVOS	ENMIENDA
2000	0	0
2001	1	0
2002	0	0
2003	1	1
2004	1	1
2005	4	2
2006	0	0
2007	5	1
2008	2	1
2009	2	2
2010	8	5
2011	13	9
2012	21	9
2013	12	8
TOTAL	70	43

21 En el nivel reglamentario, se dan casos en los que se modifican reglamentos estatales para atender a los requerimientos de incompetencia que plantean las Comunidades Autónomas. Véase el BOE 12/01/2001, donde el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, modifica el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo. Lo justifica en la exposición de motivos diciendo: «En relación con diversos preceptos del citado Real Decreto [el 324/2000], el Gobierno de la Nación ha sido requerido de incompetencia por los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Extremadura, y en los Acuerdos de Consejo de Ministros adoptados el día 2 de junio de 2000, de contestación a los citados requerimientos, se decidió aceptarlos parcialmente y, en consecuencia, se han de llevar a cabo las oportunas modificaciones del Real Decreto en cumplimiento de los citados Acuerdos.»

En esta tabla hemos considerado que el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la Ley de Canarias 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010» incluía un compromiso de enmienda al indicar que «[a]mbas partes coinciden en adaptar el precepto controvertido para ejercicios sucesivos en el sentido de aclarar la aplicabilidad también en el ámbito de las fundaciones públicas de Canarias de la legislación básica que establezca el Estado sobre los límites retributivos del personal del sector público» (BOE 16/10/2010).

Hemos adoptado el mismo criterio en relación con el «Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura» (BOE 15/12/2011). Entre las cláusulas del acuerdo nos encontramos lo siguiente:

«En el marco de la citada negociación, la controversia no fue resuelta, y determinó que el Presidente del Gobierno promoviera el recurso de inconstitucionalidad número 4308-2011, frente a los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho del artículo único de la citada Ley. En el proceso de negociación subsiguiente, se han conciliado las posturas de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Extremadura, entendiéndose superada materialmente la discrepancia que motivó la presentación del recurso de inconstitucionalidad. Una vez aprobada la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura de modificación de la Ley 9/2010, recurrida ante el Tribunal Constitucional, o en su caso, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, el Estado iniciará los trámites conducentes para desistir del recurso de inconstitucionalidad número 4308-2011, al quedar sin objeto el mismo.»

Nótese, dicho sea de paso, como se acredita que a veces se complementa la negociación con la presión mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, del que se anuncia el desistimiento cuando se aprecie el cumplimiento del acuerdo.

IV. UNA REFLEXIÓN FINAL

La práctica del procedimiento previsto en el art. 33.2 LOTC ha merecido consideraciones positivas, como la de Montilla Martos, que la destaca como refuerzo de las negociaciones informales²². Sin embargo, cabe preguntarse sobre su

22 J. A. MONTILLA MARTOS, «Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación», *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011, pp. 179-180.

eficacia global. Si hemos contado 80 acuerdos positivos, es razonable imaginar que, de no haberse alcanzado, la controversia hubiera dado lugar a un recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, el examen del BOE entre el 1 de enero de 1986 y el 31 de diciembre de 1999, realizado considerando los mismos criterios que centran nuestro estudio entre los años 2000 y 2013 que centra nuestro estudio, nos ofrece una cifra de 262 recursos interpuestos. Es decir, un número muy parecido al de 248 que nos ocupa. En todo caso, concluimos que el art. 33.2 LOTC no ha conseguido rebajar de forma significativa los contenciosos constitucionales que oponen al Estado y a las comunidades autónomas en relación con normas con rango de ley.

La litigiosidad constitucional en general, depende de decisiones políticas, con las salvedades que sean del caso en cuanto se refiera al Defensor del Pueblo y en lo relativo a la presentación de cuestiones de inconstitucionalidad. Para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad que aquí analizamos nada indica que sean determinantes las consideraciones académicas relativas a la corrección constitucional de tal o cual norma con rango de ley, estatal o autonómica. Especialmente si los intereses políticos invitan a pasar por alto un desbordamiento competencial, o el cálculo estratégico lleva a sufrirlo en silencio para no generar una jurisprudencia constitucional que empeore la que rige. Bajo la influencia de la cultura política correspondiente, aunque no siempre en función de la pertenencia a un partido político²³, esas decisiones se adoptan, como decisiones políticas, teniendo en cuenta el resultado probable de la resolución que tome el Tribunal Constitucional²⁴. Suele considerarse que cuanto más predecible sea el comportamiento del Tribunal Constitucional, más probable será que los conflictos se resuelvan con acuerdos negociados²⁵. El incentivo será mayor para aquella parte que, a la vista de la jurisprudencia constitucional sobre la materia vinculada a las normas controvertidas, crea poder anticipar un resultado desfavorable. Si puede temer un cambio jurisprudencial en un sentido perjudicial para sus intereses, también se sentirá inclinada a la negociación.

23 G. CÁMARA VILLAR, «El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1, 2004, p. 208; M. J. RIDAURA MARTÍNEZ, «Comisiones bilaterales de cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía», en Javier García Roca, Enoch Albertí Rovira (eds.) *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 271.

24 N. GAROUPA; F. GÓMEZ-POMAR; V. GREMBI, «Judging under Political Pressure: An Empirical Analysis of Constitutional Review Voting in the Spanish Constitutional Court», *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 29, 3, 2013, pp. 516, 530; T. GINSBURG, «Constitutional Law and Courts», en David S. Clark (ed.) *Comparative Law and Society*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 302.

25 J. BEDNAR, «Judicial Predictability and Federal Stability: Strategic Consequences of Institutional Imperfection», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 16, 4, 2004, p. 426: «As judicial predictability increases, federal conflict is more likely to be resolved in the political arena. This is so because, as the expectation of a court veto becomes apparent and the costs associated with it become known, politicians will be able to strategize in order to avoid the court's involvement.»; G. SALA, «In the Court's Shadow: The Judicialization of Federalism in Spain», pp. 29-30, fecha de consulta 5 enero 2014, en <http://myweb.uiowa.edu/bhlai/workshop/sala.pdf>.

El lector habrá constatado la dificultad de acotar completamente el campo de análisis. El art. 33.2 LOTC solo obliga a publicar los acuerdos iniciales del proceso de negociación prejudicial, y hemos acreditado al menos un caso en el que un acuerdo que cierra las discrepancias no aparece en una publicación oficial. Al margen del problema de seguridad jurídica que eso plantea, la cuestión es que las soluciones a la conflictividad competencial circulan por otras vías, de acuerdo con decisiones políticas. Cabe desistir de un recurso de inconstitucionalidad sin que sea necesario pasar por un acuerdo que cierre las controversias, y, a estos efectos parece irrelevante que se publique o no, y en qué lugar se publique, tal acuerdo. Lo que importa es la voluntad política. De la misma manera, la interposición del recurso de inconstitucionalidad puede hacerse sin pasar por negociaciones prejudiciales. El ejecutivo autonómico podrá encontrar en su mayoría parlamentaria quien lo haga. Y, en lugar del Presidente del Gobierno, podrían hacerlo cincuenta diputados o cincuenta senadores. Aunque lo más probable es que lo hagan desde la oposición, ciertamente. Por todo ello, y en todo caso, creemos que lo más verosímil es considerar los incentivos posibles que pueden llevar a quienes pueden hacerlo a entablar las negociaciones prejudiciales.

Recordemos para empezar que no se plantean en estricta igualdad de condiciones. El Estado puede obtener la suspensión de la norma impugnada invocando el art. 161.2 CE, y la comunidad autónoma no puede hacerlo. La comunidad autónoma, pues, puede intentar ganar tiempo de vigencia de su norma con rango de ley, porque mientras se negocie al amparo del art. 33.2 LOTC no se suspenderán los preceptos controvertidos. En cualquier caso, la negociación en sí misma es una señal de apertura y disposición al diálogo, lo que puede corresponder a la imagen que desea dar quien solicita su inicio. Esa imagen se proyecta formalmente en el BOE, lo que puede dar oficialidad a la actitud que se intenta difundir por otros medios de comunicación más convencionales. No descartemos, en ese contexto, que la reunión de una Comisión Bilateral refuerce la imagen de quienes presiden cada una de las delegaciones, que así se muestran como personas con un importante peso político. Eso nos llevaría también a considerar un incentivo personal, y no solamente institucional, en la existencia de ese tipo de negociaciones. En sentido contrario, negarse a iniciar esos procedimientos también puede tener sus ventajas: dar una imagen de dureza en la defensa de los intereses de cada parte puede ser interesante en determinadas coyunturas políticas. Coyunturas, que, por otra parte, pueden tal vez explicar los curiosos ritmos temporales que aquí solo nos limitamos a reflejar. Parece pues que no cabe atribuir al procedimiento que con loable intención introdujo el art. 33.2 LOTC la lógica de las relaciones de conflicto en el Estado autonómico. Si la tiene, habrá que buscarla fuera del BOE, en los ámbitos menos transparentes de las relaciones intergubernamentales, de las que el contencioso constitucional es una baza.

TITLE: *Prejudicial agreements and intergovernmental conflicts on legal norms of the rank of parliamentary act*

RESUMEN: *El año 2000 se reformó la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, con el objetivo de disminuir los conflictos de competencia. El trabajo estudia el nuevo artículo 33.2 que establece un procedimiento de negociación prejudicial, y su eficacia para cumplir su propósito, desde su entrada en vigor hasta el final de 2013. Para ello, con datos del Boletín Oficial del Estado, se contabilizan y analizan los acuerdos de inicio de negociaciones y los acuerdos que las concluyen. Esos datos se ponen en relación con el número de recursos de inconstitucionalidad interpuestos.*

ABSTRACT: *The Organic Law of the Spanish Constitutional Court was modified in 2000, in order to reduce the number of conflicts of jurisdiction. This work studies the new article 33.2 that establishes a prejudicial negotiating procedure, since it came into force till the end of 2013. Using data from the Boletín Oficial del Estado, we quantify and analyze the initial and conclusive agreements. Those data are related to the number of actions of unconstitutionality filed at the Constitutional Court.*

PALABRAS CLAVE: *Acuerdos prejudiciales, relaciones intergubernamentales, recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia,*

KEY WORDS: *Prejudicial agreements, intergovernmental relations, unconstitutionality actions, conflicts of jurisdiction*

FECHA DE RECEPCIÓN: 13.02.2014 FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.07.2014