

# CONTENIDO Y EFICACIA DE LOS ACUERDOS DE LAS COMISIONES BILATERALES EN EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC

*Eduard Roig Molés*

El procedimiento introducido en la reforma del artículo 33.2 de la LOTC hace ya quince años pretendía fundamentalmente reducir el número de conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, en el marco de unos “índices de conflictividad (...) que no tienen parangón en los países de nuestro entorno”<sup>1</sup>. Diversos trabajos recientes han estudiado la práctica del procedimiento desde ese punto de vista, mostrando un éxito relativo en la medida en que el procedimiento ha permitido llegar a numerosos acuerdos que han evitado otros tantos procesos, aunque la evolución global de las cifras de recurso al TC siga siendo muy elevada<sup>2</sup>.

El objeto del presente trabajo es otro. No se trata de estudiar la incidencia del procedimiento del 33.2 LOTC sobre la carga o el trabajo del Tribunal Constitucional; ni tampoco se pretende examinar las variables que inciden sobre un grado mayor o menor de éxito en el proceso de negociación en las correspondientes Comisiones Bilaterales<sup>3</sup>, aspectos que han centrado hasta ahora la atención de los estudios publicados. Nuestro objeto de interés es el contenido de los acuerdos alcanzados en el marco del art. 33.2 LOTC y, por lo tanto, la eficacia del procedimiento en relación con el ordenamiento (las leyes que son objeto de los acuerdos, fundamentalmente) y, en especial, sus consecuencias en el sistema

---

1. M. GONZÁLEZ BEILFUSS, “La resolución extrajudicial de las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA: el mecanismo del art. 33.2 de la LOTC”, en *Informe CCAA 2007, 2008*, p. 17. Sobre la finalidad de la reforma vid. el Dictamen del Consejo de Estado sobre su anteproyecto (Dictamen 1788/1999, de 24 de junio) y toda la doctrina que se ocupó inicialmente del procedimiento: J. JIMÉNEZ CAMPO, “Política de la constitucionalidad”, REDC núm. 59, 2000, p. 12 y ss., J.A. MONTILLA MARTOS, “La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la LOTC”, ADCP núm. 12-13, p. 113 y ss. y E. ESPÍN TEMPLADO “Artículo 33” en J.L. REQUEJO PAGÉS (ed.) *Comentarios a la LOTC, TC/BOE*, 2001, p. 485 y ss.

2. Vid. fundamentalmente los trabajos de X. ARBÓS MARÍN, “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”, UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, p. 129 y ss. y L. LATORRE VILA, “¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: El acuerdo de la Comisión Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 6, diciembre 2013, p. 80 y ss.

3. Además de los trabajos de X. ARBÓS y L. LATORRE citados en la nota anterior, vid. ya el trabajo de M. González Beilfuss, citado en la nota 1 y el “Document d’anàlisi de l’activitat de les Comissions bilaterals 2013”, elaborado por el Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, disponible en la sección “Observatorio del Estado Autonómico” de su página web.

general de relaciones normativas entre Estado y Comunidades Autónomas, con una especial atención al elemento bilateral de los acuerdos frente a la eficacia general (“multilateral”) de las normas que son su objeto, y especialmente de las normas estatales.

Con ese fin, tras una breve presentación del procedimiento, sus características principales y su evolución cuantitativa (I), el trabajo se centra en un intento de clasificación de los acuerdos alcanzados en relación con leyes estatales (II) en función de su tipología formal (II.1) y, sobre todo, de un ensayo de tipología material (II.2). A partir del examen realizado y la tipología resultante se plantean algunos elementos disfuncionales del procedimiento (III) y una valoración general sobre su sentido y función en el marco del modelo autonómico (IV) que permiten formular algunas propuestas de reforma (V).

## I.– La creación y el desarrollo del procedimiento

### *a) La creación y el sentido “jurisdiccional” del procedimiento*

La reforma del artículo 33.2 LOTC se llevó a cabo mediante la LO 1/2000, de 7 de enero. Con ella se introdujo la posibilidad de ampliar el plazo de impugnación de una norma legal estatal o autonómica por parte de los correspondientes ejecutivos desde los tres meses generales hasta nueve meses cuando se adoptara un acuerdo entre las dos administraciones implicadas para proceder a la negociación de las discrepancias formuladas. Se pretendía así evitar la formulación ante el Tribunal Constitucional de recursos que podían ser resueltos mediante la negociación de las partes, en atención esencialmente a la sobrecarga del Tribunal.

Ya antes de la reforma existían vías diversas para la resolución acordada de los conflictos, incluso sobre normas legales: desde las discusiones en conferencia sectorial o el procedimiento de las “cartas de cooperación” durante la fase gubernamental de elaboración de proyectos de ley hasta las posibilidades de negociación política durante la discusión parlamentaria o de desistimiento del recurso una vez formulado ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, estas vías presentaban una serie de límites que habían llevado a un uso muy limitado de las mismas en términos de reducción del número de procedimientos ante el TC:

- Los trabajos de las conferencias sectoriales y las “cartas de cooperación” se refieren a una fase normativa (la de redacción gubernamental del proyecto de ley) normalmente opaca, breve e inestable (especialmente cuando se conoce públicamente el texto), por definición provisional (lo que refuerza la tentación de remitir la negociación al futuro), abierta a una discusión parlamentaria inmediata (lo que puede dificultar “cesiones” competenciales previas) y centrada habitualmente en cuestiones ajenas al marco competencial (las opciones políticas del texto y su discusión interdepartamental fundamentalmente). Como consecuencia de

todo ello, la discusión intergubernamental en esta fase es reducida y con pocas consecuencias prácticas<sup>4</sup>.

- La discusión en fase parlamentaria se ve limitada por el protagonismo formal de los grupos parlamentarios frente al gobierno (aunque ése sea un límite materialmente poco relevante) pero, sobre todo, por la subordinación de cualquier discusión al debate en términos de mayoría y minorías parlamentarias: en ocasiones las discusiones competenciales encuentran eco en esa dinámica (mediante una conexión eficaz entre gobiernos y grupos parlamentarios sensibles a sus argumentos), pero habitualmente se subordinan a la discusión de contenidos, en beneficio de acuerdos materiales sobre la norma objeto del proceso.
- Finalmente, la posibilidad de una negociación tras la impugnación de la norma (que lleve al desistimiento del recurso) es una alternativa bien conocida, que se ha desarrollado en el marco de decisiones políticas puntuales de revisión general de la carga de procesos pendiente ante el TC<sup>5</sup>, pero que difícilmente ha dado lugar a una negociación sistemática de las normas impugnadas tras la formalización del recurso: a esta conclusión han llevado elementos procesales como el régimen de suspensión de la norma autonómica y elementos políticos como la dificultad de entrar en una negociación a la vez que se plantea la estrategia procesal correspondiente.

Faltaba así un momento y foro específicos para la negociación competencial entre gobiernos. En especial, se marginaba la discusión técnico-competencial, pues el debate parlamentario (e incluso la posibilidad de desistimientos posteriores) permitía canalizar mejor o peor las discusiones competenciales vinculadas con el contenido político central de la iniciativa normativa; y lo mismo puede decirse de la discusión de las iniciativas normativas estatales en el marco de las conferencias sectoriales. Sin embargo, las cuestiones más técnicas, vinculadas fundamentalmente con elementos de reconocimiento competencial en aspectos no nucleares del proyecto, no encontraban su sitio en ninguna de las vías existentes, ni por objeto de discusión ni por el carácter de los participantes en las mismas. Además, debe tenerse en cuenta que la propia fase parlamentaria plantea en muchas ocasiones nuevas dudas desde el punto de vista competencial, fruto de la inclusión de aspectos nuevos en el texto normativo o del uso de expresiones abiertas y polisémicas para alcanzar acuerdos en la fase parlamentaria

---

4. Es bien conocida la heterogeneidad en el funcionamiento de las conferencias, especialmente relevante en su función de participación normativa; la falta de un procedimiento sistemático de participación regulado con carácter general, y el carácter poco público y altamente político del proceso normativo gubernamental dificultan esta vía de participación. La situación es aún peor en el caso de los proyectos autonómicos, para los que no sólo no existe un canal específico de comunicación sino que incluso se discute el sentido de una posible participación horizontal o vertical “descendente” en estos casos, de modo que el proceso se limita a las “cartas de cooperación”, formuladas siempre desde una perspectiva fundamentalmente competencial.

5. Especialmente fue el caso de los años 2005 y 2006, cuyos datos pueden observarse en los informes de conflictividad del Ministerio de Administraciones Públicas o en las memorias del TC.

sin prejuzgar definitivamente la solución competencial concreta que deba derivarse de la norma aprobada.

La reforma del artículo 33.2 LOTC vino a dar respuesta a esta situación generando un nuevo momento de discusión, con unos protagonistas también nuevos en torno a las Comisiones Bilaterales de cooperación, generalizadas a todas las Comunidades Autónomas.

*b) Las consecuencias “políticas” de los acuerdos resolutorios del procedimiento*

Los elementos que caracterizan el nuevo procedimiento responden con precisión a las cuestiones que acaban de plantearse.

En primer lugar, el procedimiento se desarrolla sobre normas ya aprobadas y, en consecuencia, con un texto definitivo: de este modo los elementos políticos fundamentales se han definido ya; y se han determinado también los términos y límites de las posibilidades de interpretación (y de desarrollo) de la norma, sin perjuicio de la posibilidad (expresamente reconocida en la dicción del art. 33.2 LOTC) de instar una modificación del texto, cuando ésta devenga necesaria.

En segundo lugar, se desarrolla antes de la impugnación ante el Tribunal, lo que incrementa los incentivos de negociación, especialmente en relación con la amenaza de suspensión de la ley (autonómica).

En tercer lugar, se residencia la negociación en un órgano intergubernamental: la Comisión Bilateral. O, más precisamente, en la Subcomisión de seguimiento normativo o un grupo de trabajo, de carácter predominantemente técnico, en los que el protagonismo de los especialistas en los aspectos competenciales y de relación intergubernamental aumenta frente a la discusión eminentemente política y de fondo, propia de las fases anteriores de debate.

Se trata, en cuarto lugar, de una negociación íntimamente vinculada con el eventual recurso, lo que implica una negociación bilateral, como bilateral es, por definición, el proceso jurisdiccional, a diferencia de lo que ocurre en las conferencias sectoriales o en el ámbito parlamentario. Y en esa afectación al (eventual) proceso jurisdiccional se concentra la regulación del procedimiento<sup>6</sup>.

Por último, vinculación al proceso jurisdiccional, bilateralidad y carácter gubernamental confluyen en una configuración del proceso caracterizada por la discreción y el carácter informal, frente a la publicidad y formalización propias del debate parlamentario, por ejemplo. La noción de partes procesales, plenas señoras del proceso, que actúan en cuanto gobiernos (por lo tanto no como legisladores, sino esencialmente como aplicadores de la norma) aleja el proceso de las exigencias de publicidad, pluralismo y transparencia propias del debate normativo. Los únicos elementos sobre los que se impone una dinámica de for-

---

6. Sobre los efectos y límites de esta óptica procesal derivada de situar la regulación en la LOTC, vid. M. González Beilfuss, p. 26 y 29 especialmente.

malización son, al modo del proceso jurisdiccional, el planteamiento y el cierre de la negociación<sup>7</sup>.

Esta breve síntesis de los elementos estructurales del procedimiento nos permite concluir su adecuación teórica a la finalidad antes formulada: reducir la conflictividad ante el TC, sin afectar la literalidad de la norma objeto del proceso, en el marco de una negociación entre las partes procesales.

Pero puede avanzarse ya que este proceso, tan vinculado a una realidad y una dinámica jurisdiccional, se desarrolla entre actores políticos y como una forma de relación (política) intergubernamental. Ese carácter político es especialmente relevante en la medida en que la atención se desplaza de las causas del procedimiento (evitar el conflicto jurisdiccional) a su consecuencia en caso de éxito: un acuerdo sobre la significación (los efectos) de una norma de carácter legal. Naturalmente, la definición material del contenido de la norma legal es especialmente relevante cuando la realiza quien deberá aplicarla con carácter general, con lo que el carácter “bilateral” y limitado de la negociación deja paso a unas consecuencias caracterizadas en cambio por su generalidad, en la medida en que, de hecho, se incorporan al tenor de la norma objeto del procedimiento. De esta manera, la dinámica jurisdiccional del procedimiento de negociación concluye en un acuerdo de carácter fundamentalmente “político”, lo que lleva a medir ese acuerdo en términos ajenos a la configuración del proceso negociador: publicidad, transparencia, control parlamentario, elementos políticos del debate y afectación general (a los ciudadanos y a otras instituciones) se convierten los elementos clave a atender<sup>8</sup>.

### *c) El desarrollo cuantitativo del procedimiento*

Las cifras de desarrollo del procedimiento entre 2000 y 2015 muestran dos grandes tendencias de desarrollo y algunos elementos constantes:

La primera tendencia es la del progresivo uso del procedimiento. El recurso al mismo no ha dejado de crecer hasta hoy, lo que confirma su interés para los gobiernos participantes. Ese incremento no se ha producido paulatinamente, sino de manera muy vinculada a la dinámica normativa de Estado y CCAA y

---

7. Se requiere un acuerdo formal de apertura de negociaciones (que debe ser público para prolongar el plazo de recurso y advertir así sobre el carácter aun impugnabile de la norma) y otro de cierre, en la medida en que se alcance un acuerdo (que incida por tanto sobre el contenido y efectos de la norma, a lo que se volverá de inmediato) que de este modo deviene también necesariamente público

8. Elementos que, sin embargo, no tienen más consideración en la regulación legal del art. 33 LOTC que la obligación de publicación del acuerdo de iniciación en el BOE (asegurando así el conocimiento general de sus términos) y la limitación del acuerdo al texto de la norma que es su objeto, sin poder modificarla (pues, de acuerdo con el art. 33.2.b) LOTC sólo puede “instar” tal modificación), de modo que las aportaciones del acuerdo no podrán ir más allá de las capacidades de quienes lo concluyen: la interpretación, aplicación y, en su caso, desarrollo, de la norma legal por parte del gobierno correspondiente. Se trata del elemento fundamental de legitimidad del procedimiento, como reconocen todos los autores: vid. fundamentalmente M. González Beilfuss, p. 33 y X. Arbós Marín, p. 135, y la crítica de L. Latorre, p. 89.

a las dinámicas de conflicto general (político y judicial) entre las mismas<sup>9</sup>: así entre 2000 y 2006 se produjeron entre 2 y 7 supuestos anuales de acuerdos de inicio de proceso: en 2007 se dio un salto a 21 supuestos, una cifra homogénea con los entre 11 y 27 supuestos anuales en el periodo 2007 a 2010. En 2011 se acordó el inicio de actuaciones en 38 casos, en 55 en 2012, en 76 en 2013 y en 2014 y en 79 ocasiones en el año 2015<sup>10</sup>. Globalmente, en la legislatura 2008-2011 (primera de plena aplicación del procedimiento ya consolidado) se plantearon controversias en torno a 98 leyes (30 estatales y 66 autonómicas); y en la legislatura 2011-2015 la cifra ha alcanzado las 271 leyes (89 del estado y 182 autonómicas).

La segunda tendencia es un incremento en el número de leyes estatales objeto de procedimientos: 2 en el año 2000, ninguna en 2001 y 2002, 4 en 2003, 2 en 2004, ninguna en 2005 y 2006, 8 en 2007, 2 en 2008, 5 en 2009, 2 en 2010, 5 en 2011, 13 en 2012, 14 en 2013, 22 en 2014 y 26 en 2015. En efecto, si en un inicio la gran mayoría de procedimientos se desarrollaban por iniciativa estatal frente a normas autonómicas, en los últimos años el número de procedimientos sobre leyes estatales se ha incrementado muy considerablemente, hasta suponer cerca de un 40% de los supuestos. Las Comunidades, pues, han asumido plenamente la posibilidad de desarrollar negociaciones sobre leyes estatales<sup>11</sup>.

Se han producido diversos casos de desarrollo de distintos procedimientos simultáneos en distintas Comisiones Bilaterales respecto de una misma norma estatal (en una treintena de ocasiones, con negociaciones simultáneas con un máximo de cuatro comunidades autónomas). Aunque más adelante trataremos con mayor detalle esta cuestión, debe señalarse desde un inicio que ello ha sucedido tanto en referencia a un mismo precepto de la ley (lo que implica discusiones separadas sobre idéntico objeto) como sobre preceptos distintos<sup>12</sup>.

También es constante la convivencia de supuestos de recurso al procedimiento del artículo 33.2 con supuestos de recurso de inconstitucionalidad “directo” sin previo sometimiento a negociación entre ejecutivos. A lo largo de los años, la importancia del recurso al 33.2 ha crecido, de modo que en los últimos años el número de procedimientos iniciados es superior al de recursos planteados, pero sigue existiendo una parte importante de recursos (entre un tercio y algo

---

9. Vid. especialmente X. Arbós Marín, p. 142 y ss.

10. Los datos pueden verse en los trabajos citados de X. Arbós Marín o de L. Latorre. El presente trabajo continúa el examen de éstos hasta 31-12-2015, confirmando sus tendencias.

11. Aunque se han planteado negociaciones con todas las CCAA, no todas ellas plantean procedimientos sobre normas estatales (dentro de la evolución muy pronunciada del número de proyectos en este sentido), sino que esa actividad se concentra en Andalucía (11), Cataluña (31), Canarias (33), Galicia (17), y País Vasco (18), y, de modo muy menor y en ocasiones casi anecdótico, Aragón (4) Castilla-la Mancha (1), Castilla y León (1), Cantabria (1), Extremadura (5), Islas Baleares (2) y Navarra (1), mientras que Asturias, la Comunidad Valenciana, Murcia y La Rioja no han iniciado nunca el procedimiento contra una norma estatal.

12. Se trata de 30 acuerdos de inicio de negociaciones (desde la ley 53/2002 hasta la ley 30/2015) y de 13 casos de acuerdos de finalización.

más de la mitad) que se interponen sin previo proceso de negociación (y no por fracaso del mismo).

Y constante es, finalmente, la evolución paralela del número de procedimientos del 33.2 y del número de recursos de inconstitucionalidad<sup>13</sup>. El incremento de la conflictividad general coincide con el recurso al procedimiento del art. 33.2, que no evita, en consecuencia, ese incremento, sino que, en su caso, lo reduce.

En resumen, los datos de la práctica desarrollada en estos años permiten concluir que el procedimiento del artículo 33.2 LOTC se ha consolidado como un instrumento al que acuden tanto los gobiernos autonómicos frente a leyes estatales como el gobierno estatal frente a leyes autonómicas (de todas las CCAA), aunque existen discrepancias que se consideran desde el primer momento como irresolubles mediante la negociación<sup>14</sup>; y es posible el desarrollo simultáneo de varios procesos bilaterales sobre una misma norma estatal, aspecto al que volveremos más adelante.

#### *d) Los acuerdos alcanzados*

La valoración del procedimiento en relación con su sentido inicial (la descarga del TC) depende del número de acuerdos alcanzados y no de los procedimientos iniciados. Desde este punto de vista, el procedimiento debe valorarse como considerablemente exitoso. En efecto, los diversos trabajos realizados sobre el procedimiento en el año 2013 asumen un porcentaje global de acuerdos en torno al 65%<sup>15</sup>, que se confirma con los datos de 2014 y 2015.

En ese sentido, el procedimiento ha evitado, a primera vista, numerosos conflictos: limitándonos a las dos últimas legislaturas, en 2008-2011 se plantearon controversias en torno a 98 leyes (30 estatales y 66 autonómicas), con 59 casos de acuerdo (total o parcial) y 33 casos de falta de acuerdo (y consiguiente formalización del recurso); y en la legislatura 2011-2015 se han planteado controversias en torno a 271 leyes (89 estatales y 182 autonómicas), con 175 casos de acuerdo (total o parcial) y 65 de falta de acuerdo (y consiguiente formalización del recurso) y 31 casos en trámite<sup>16</sup>.

En resumen, el procedimiento se ha acreditado como una vía para alcanzar numerosos acuerdos sobre los preceptos discutidos, aunque no todo acuerdo

13. X. Arbós Marín, p. 142.

14. El Estado tiende a acudir a la Comisión Bilateral con mayor frecuencia que las Comunidades Autónomas, que optan en más ocasiones (proporcionalmente) por el recurso directo al TC: para 2013 los datos del Informe IEA ponen de manifiesto que el Estado lleva a las comisiones bilaterales el 78% de los casos posibles (suma de inicios de procedimiento y recursos de inconstitucionalidad sin procedimiento previo) y las CCAA un 53% (págs. 10 y 11). Los años subsiguientes han mantenido estas magnitudes globales.

15. L. Latorre, p. 90: 121 frente a 62 y 60 sin resultado que conste (de los que 40 son por no estar aún cerrados). Vid. también el citado informe del IEA, p. 12.

16. Datos extraídos del informe de conflictividad elaborado por el MINHAP y disponible en su página web. Los datos incluyen también planteamientos hasta febrero de 2016).

evita automáticamente un procedimiento sobre la norma, pues algunos de los acuerdos son parciales (con lo que se plantea un recurso, materialmente reducido) y la existencia de un acuerdo sobre una norma estatal no implica que otro gobierno autonómico no proceda a formalizar el correspondiente recurso. Aun con esta salvedad, los resultados de descarga en las labores del TC son considerables y el nuevo sistema puede considerarse, a estos efectos (que son los fundamentales para su creación) exitoso. Sobre unas 370 leyes que podían ser impugnadas, se ha evitado un recurso al TC en prácticamente 230 de ellas, aunque en una parte relevante (especialmente en el caso de las 120 leyes estatales) es posible que el procedimiento se haya planteado por parte de otros sujetos legitimados (señaladamente por otras Comunidades Autónomas).

Resulta necesario destacar que las cifras y los porcentajes de acuerdo varían de modo muy considerable si se observan las leyes autonómicas o las estatales. En efecto, el porcentaje de acuerdos sobre las primeras es mucho más elevado: mientras los procedimientos iniciados sobre normas autonómicas culminan en acuerdo en más de un 70% de los casos (en especial si nos limitamos a las dos últimas legislaturas), en el caso de las normas estatales esos porcentajes se reducen a un 30%<sup>17</sup>, una divergencia sobre la que volveremos en los próximos apartados, al analizar el contenido de los acuerdos alcanzados.

Por último, es también necesario llamar la atención sobre la existencia de numerosos casos (hasta 13) de distintos acuerdos sobre una misma norma, en el marco de procedimientos simultáneos ante distintas Comisiones Bilaterales. En estos casos se plantea de manera muy directa la cuestión de la coherencia entre esos diversos acuerdos, aspecto de nuevo al que deberá prestarse atención en el próximo apartado.

En conclusión, el porcentaje de acuerdos alcanzado en los distintos procedimientos desarrollados al amparo del art. 33.2 LOTC arroja una valoración positiva del procedimiento en cuanto a sus efectos de reducción de la carga de procesos ante el TC y de la conflictividad de nuestro sistema, pero plantea cuestiones en relación a la diferencia tan relevante entre acuerdos alcanzados en torno a leyes estatales y acuerdos alcanzados en torno a leyes autonómicas y a la posibilidad de acuerdos distintos (con distintas CCAA) sobre la misma norma estatal. La respuesta a estas cuestiones puede ensayarse sólo tras un examen material de los acuerdos alcanzados. A ello se dedica el apartado central de este trabajo.

## II.- Los acuerdos y su posible contenido

No existe regulación que fije o limite el posible contenido de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el marco del procedimiento de artículo 33.2 LOTC. El régimen jurídico de esos contenidos debe derivarse de las facultades de que

---

17. En 2013 el porcentaje es de un 80% sobre normas autonómicas y de un 20% sobre normas estatales (vid. el citado Informe del IEA, p. 12); en 2014 y 2015 los datos son parecidos.



disponen quienes componen la Comisión (gobiernos estatal y autonómico) y del régimen aplicable a los acuerdos intergubernamentales en nuestro sistema.

En efecto, la LOTC no faculta a los gobiernos o a las Comisiones para ninguna actuación que no estuviera ya en su ámbito de disposición. En particular, no reduce su vinculación al texto de la norma legal aprobada. Este es el elemento fundamental que limita y a la vez legitima el procedimiento, de modo que los acuerdos deben ceñirse a las tres actuaciones típicas de los ejecutivos en relación con la ley: interpretación, desarrollo y la iniciativa de reforma. Esta triple división configura una clasificación formal de los acuerdos en tres grupos, a la que se dedica el apartado II.1 de este trabajo. En cambio, el apartado II.2 pretende agrupar los acuerdos en función de su contenido material.

### *II.1.- La tipología formal de los acuerdos*

#### a) Acuerdos de modificación legal

La modificación de la norma legal no está, como es obvio, entre las facultades de la Comisión Bilateral. Como norma legal, su modificación corresponde al Parlamento y su concreto contenido resulta vinculante para los gobiernos, que no pueden disponer del mismo. Sin embargo, los gobiernos sí son titulares de la facultad de iniciativa legislativa, por lo que pueden comprometerse a iniciar un procedimiento de reforma de la ley afectada, cuya conclusión, sin embargo, dependerá del correspondiente Parlamento, que sigue disponiendo de sus poderes sin estar vinculado por el acuerdo alcanzado por los gobiernos<sup>18</sup>.

La práctica ha recurrido con frecuencia a los acuerdos que comprometen a una reforma legal<sup>19</sup>, pero en todos los casos se trata de acuerdos sobre normas autonómicas. El Estado nunca se ha comprometido a modificar su ley<sup>20</sup> lo que se ha convertido en la práctica en un límite constante del procedimiento.

Existen diversas razones que pueden explicar esta situación: en primer lugar, una configuración distinta de las leyes estatales y las autonómicas: mientras las primeras por su naturaleza (frecuentemente básica o por lo menos con preceptos abiertos al desarrollo o a la necesidad de tener en cuenta otros ámbitos materiales) resultan susceptibles de una interpretación con un cierto margen, las segundas acostumbran a ser más detalladas y concretas; por otra parte, la situación parlamentaria es también distinta: mientras el gobierno autonómico habitualmente no encontrará una gran oposición en una reforma derivada de un acuerdo con el Estado (pues en múltiples ocasiones su oposición está constituida por el partido que detenta el gobierno estatal), la situación es distinta en las Cortes generales, donde la identificación entre la posición de la oposición y la de los gobiernos autonómicos (incluso los de su mismo color) puede resul-

18. Así lo asume toda la doctrina, aplicando el régimen general de los convenios. En la práctica los parlamentos han asumido invariablemente el contenido del acuerdo.

19. El citado trabajo de X. Arbós contabiliza 43 casos entre 2000 y 2013.

20. Al menos en los acuerdos publicados en el BOE. El trabajo de M. González Beilfuss, cita el caso de la Ley 53/2002, de 30-11, objeto de acuerdos con Cantabria e Islas Baleares (de 18-3-2003) que llevaron a la modificación por la ley 62/2003, de 30 de diciembre.

tar más compleja y deparar situaciones parlamentarias más difíciles; también la dinámica de actuación del gobierno es distinta en un caso y otro: mientras que los gobiernos autonómicos acostumbran a actuar con una dinámica más unitaria y presidencialista (con una capacidad política de imposición importante de quienes están presentes en la Bilateral), la situación en el Gobierno del Estado es distinta, con un peso político más reducido de los órganos encargados de la coordinación con las Comunidades Autónomas, que no siempre pueden sentirse capaces de garantizar que el Gobierno actuará en el sentido comprometido. Por último, se ha calificado esta situación como expresiva de una “autopercepción deficiente de la descentralización” por parte de los gobiernos autonómicos<sup>21</sup>, valorando implícitamente el acuerdo de modificación como una muestra de debilidad política y de sometimiento de la actuación propia no sólo a los límites competenciales correspondientes sino también a la opinión estatal sobre el alcance de dichos límites.

El elemento fundamental, sin embargo, está en la regulación general de la posibilidad de suspensión de la norma autonómica: mientras la ley estatal no puede suspenderse y la eventual impugnación no afecta a su vigencia, la ley autonómica está sometida a la regla de suspensión automática del artículo 161.2 CE. En consecuencia, la Comunidad tienen un incentivo fundamental para evitar la impugnación, que condiciona fuertemente su posición negociadora. Los efectos de esta regla son tan decisivos que bien puede afirmarse la existencia de dos procedimientos distintos (en su desarrollo, en el alcance o no de acuerdos y en el contenido de los acuerdos): la negociación de leyes estatales (con grados altos de inicio y más reducidos de acuerdo y nullos de acuerdo de modificación) y la negociación de leyes autonómicas (con grados menores de inicio, y muy altos de acuerdo y de modificación). Se confirma así una considerable asimetría en la posición de Estado y Comunidad Autónoma en las negociaciones. Y sorprende que a lo largo de 15 años ni en un solo caso el Estado haya asumido que su norma implica una extralimitación competencial que debe ser corregida, mientras la jurisprudencia del TC muestra numerosas ocasiones en que preceptos concretos de las normas estatales son declarados inconstitucionales por razones competenciales.

Los efectos adicionales de esta imposibilidad de instar la modificación de la norma estatal son relevantes, pues los acuerdos plantean en ocasiones la cuestión sobre la compatibilidad con el sentido literal del precepto que interpretan<sup>22</sup>, de modo que se genera una cierta confusión en el contenido de la norma; y se renuncia así a una fórmula que daría una respuesta inmediata a las cuestiones de extensión de la eficacia del acuerdo a otras Comunidades.

---

21. Vid. el Informe citado del IEA para 2013, p. 18.

22. Vid. por ejemplo los acuerdos sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) y la posición del Consejo de Unidad de Mercado y sus informes, sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y las referencias a las infracciones o sobre el RD-Ley 14/2012 de gasto educativo y el régimen de subvenciones, que se citan en las próximas notas.

### b) Acuerdos de adopción de texto reglamentario

El compromiso de adopción de un futuro texto reglamentario de desarrollo de la norma objeto del acuerdo no plantea problemas desde el punto de vista de las facultades de los gobiernos. Aunque el recurso a esta modalidad es menos frecuente que la propia modificación del texto legal<sup>23</sup>, de nuevo la práctica muestra que el Estado es reacio a esta solución. De hecho sólo en dos casos<sup>24</sup> se ha alcanzado un compromiso formal de adopción de un Reglamento estatal; y en un tercero se ha hecho expresa mención a ello sin alcanzar tanta concreción<sup>25</sup>. En cambio, en diversas ocasiones se han fijado criterios susceptibles de inclusión en un reglamento<sup>26</sup> o incluso se ha hecho referencia a la necesidad de adopción de normas reglamentarias, pero sin fijar un compromiso formal al respecto<sup>27</sup>.

La valoración de las razones y consecuencias de esta práctica es similar a lo dicho para los acuerdos de modificación legal: elementos como el distinto peso político que tienen los representantes en la Comisión Bilateral en referencia a la posterior actuación del gobierno o la menor actividad reglamentaria de desarrollo estatal en ámbitos de competencia normativa o básica son de nuevo relevantes en este contexto. Y, sin duda, una concreción reglamentaria resultaría mucho más clarificadora en cuanto al contenido de la norma y, especialmente, en cuanto a su extensión a otras Comunidades al margen de la que ha protagonizado la negociación.

### c) Acuerdos de interpretación

La mayoría de los acuerdos, y su práctica totalidad en el caso de normas estatales, se limitan a fijar elementos de interpretación de la norma legal objeto del acuerdo, sin que el mismo se refleje formalmente más que en su texto y en la posterior práctica aplicativa de las administraciones implicadas<sup>28</sup>.

La modalidad no presenta problemas desde el punto de vista de su legitimidad pues, en efecto, a los gobiernos, estatal y autonómicos, corresponde dirigir

23. De los trabajos de X. Arbós y L. Latorre resultan una veintena de casos.

24. Y se trata de dos acuerdos bastante iniciales, del año 2007, referidos a una misma norma, que no se ha repetido en los años posteriores: los acuerdos de las CB con Andalucía de 19-12-2007 (resolución de 20-12-2007, BOE 4-1-2008) y con Galicia, de 2 de julio de 2007 (resolución de 28-12-2007, BOE 24-1-2008), sobre la Ley 5/2007, de Parques Nacionales, que se remiten al reglamento para la fijación del concepto de “continuidad ecológica” y para la definición de la participación autonómica en la declaración de parques nacionales marinos.

25. El acuerdo de la CB con Galicia de 2-2-2015 (resolución de 24-3-2015, BOE 8-4-2015) sobre la Ley 9/2014, en materia de telecomunicaciones: el reglamento diseñará instrumentos de colaboración adicionales y aplicación leal de los previstos en la ley.

26. Vid. por ejemplo los acuerdos de la CB con Canarias sobre la Ley de parques nacionales (que prevé consultas para las previsiones del art. 17.4) o de la CB con el País Vasco (resolución de 5-3-2014 y BOE 25-3-2014) sobre la Ley 2/2013, de costas.

27. Acuerdo de la CB con Canarias de 28-7-2008, de desarrollo sostenible del medio rural y acuerdo de la CB con Andalucía de 23-9-2015 (parques nacionales).

28. Sin perjuicio de la posibilidad de que tales interpretaciones se fijen en un posterior reglamento sin que el acuerdo de la correspondiente Comisión Bilateral se refiera a ello.

la aplicación administrativa de las normas legales en sus correspondientes ámbitos competenciales, por lo que pueden adoptar criterios al respecto, que se imponen a sus administraciones. En cambio sí despierta importantes cuestiones desde el punto de vista de la seguridad jurídica respecto del contenido de la norma y sus efectos, y especialmente de la aplicación de los elementos acordados en el tiempo (ante futuras modificaciones de criterio) y en el espacio (en relación con otras Comunidades Autónomas), aspectos a los que prestaremos atención en los apartados III.3, III.4 y III.5 de este trabajo.

## *II.2.– Una tipología material de los acuerdos sobre leyes estatales*

Hasta ahora no se ha abordado un examen material de los acuerdos alcanzados, más allá de la tripartición formal a la que se acaba de hacer referencia. Sin embargo, ese examen es necesario para poder dar respuesta a las cuestiones que se han ido planteando a lo largo de las páginas anteriores y, en especial, para valorar el sentido y eficacia del procedimiento y su respeto de los límites a los que se somete (esencialmente el tenor de la norma legal) y sus problemas de determinación de la eficacia del acuerdo alcanzado.

Con tal fin, las próximas páginas plantean una clasificación puramente indicativa de los acuerdos alcanzados en relación con normas estatales (que son las que presentan las cuestiones más relevantes en relación con la eficacia del acuerdo), y terminan con una mención a los ámbitos en los que no existen acuerdos (o incluso ni siquiera procedimientos de negociación) a pesar de darse importantes discrepancias competenciales. A partir de este examen, será posible abordar las cuestiones más generales de valoración del procedimiento a las que se dedicarán los apartados III a V del trabajo.

### a) Configuración de la norma estatal como norma de mínimos

En numerosos casos el acuerdo se centra en la configuración de la norma estatal como norma básica o de mínimos, reconociendo en consecuencia un margen de desarrollo a la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias de tal carácter sobre la misma materia a la que se adscribe la norma legal estatal. El acuerdo, pues, no altera la plena vigencia de los preceptos legales controvertidos, sino que reconoce una capacidad adicional de la Comunidad Autónoma, por ejemplo en materia sancionadora<sup>29</sup>, sobre actividades de servicios<sup>30</sup>, en mate-

---

29. Acuerdo de la CB con Canarias de 27-12-2007 (resolución de 28-12-2007, BOE 17-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, respecto de su régimen sancionador.

30. Acuerdo de la CB con Canarias de 22-9-2010 (resolución de 23-9-2010, BOE 25-10-2010), sobre la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (las regulaciones del art. 5.13 sobre colegios y visado colegial constituyen una norma de mínimos); acuerdo de la CB con Canarias de 12-2-2013 (resolución 27-2-2013, BOE 20-3-13) sobre el RD-Ley 19/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (los arts. 2, 3, 4 y anexo constituyen una normativa de mínimos, que no impide a las CCAA una regulación de menor intervención administrativa).

ria de educación<sup>31</sup> o en relación con ámbitos medioambientales específicos como las costas<sup>32</sup> o los parques nacionales<sup>33</sup>, aspectos que no se deducían claramente del texto legal.

Algunos casos son reseñables, bien por resultar menos claramente compatibles con la dicción de la norma legal<sup>34</sup>, bien por pretender no tanto la declaración de que una norma tiene carácter básico como la previsión de que las actuaciones que la norma legal regula (pero no realiza por sí misma) tendrán carácter de norma básica y, en consecuencia, deberán realizarse mediante la adopción de normas generales y abstractas y no mediante una decisión individual, lo que implica la exigencia de determinados elementos formales y la negación de una competencia básica estatal de carácter ejecutivo en los casos afectados<sup>35</sup>.

En cualquier caso, estos acuerdos se vinculan habitualmente con la jurisprudencia del tribunal Constitucional, tanto en relación con la extensión general de las bases y sus requisitos como con la recaída en los sectores concretos regulados por las normas objeto del acuerdo. La cuestión fundamental en estos casos será la de la posible generalización del acuerdo, pues son muy escasos los supuestos en los que el TC ha considerado que su interpretación de lo que sea básico varía entre Comunidades. En cambio, los efectos del acuerdo fuera del ámbito estrictamente institucional son reducidos, pues serán consecuencia, en su caso, del desarrollo autonómico futuro.

## b) Reconocimiento de concretas competencias autonómicas

Aunque la identificación de una norma como básica implica siempre el reconocimiento de una competencia autonómica de desarrollo, en ocasiones ese reconocimiento es más expreso y va más allá de la identificación de una capacidad general de desarrollo de las bases estatales para alcanzar otros aspectos, más concretos y habitualmente vinculados a aspectos organizativos o de ges-

31. Acuerdo de la CB con el País Vasco de 29-8-2014 (resolución 16-9-2014, BOE 29-9-2014) sobre la LOMCE (art. 38 y DA 36.2 LO 2/2006 garantizan el desarrollo normativo autonómico).

32. Acuerdo de la CB con el PV (resolución 5-3-2014 y BOE 25-3-2014) sobre la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (el art. 40.1 y la DT 4ª, 2 a), b) y c), se entienden sin perjuicio de lo que exija la normativa autonómica como normas adicionales).

33. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución 23-9-15, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/14, de Parques Nacionales (el art. 3.d) “se limita a establecer con carácter básico qué ha de entenderse por estado de conservación desfavorable”, los art. 17, 18, 19, 20 se refieren a criterios de carácter básico susceptibles de desarrollo).

34. Acuerdo con la CB de Cataluña de 3-7-2008, (resolución de 4-7-2008, BOE 21-7-2008) sobre la reforma de la LOREG en materia de voto de personas ciegas (la **Generalitat podrá establecer** en su normativa electoral las especificaciones que considere oportunas).

35. Muy señaladamente los acuerdos de 28 de julio de 2008 con la Comunidad de Canarias (resolución 29-7-2008, BOE 1-8-2008), sobre la Ley 16/2007, de desarrollo sostenible medio rural (las condiciones que fije el Ministerio Interior para acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes para prestar servicios de policía deben ser genéricas y normativas) y de 23 de septiembre de 2015 con Andalucía (resolución 23-9-2015, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de Parques Nacionales (en especial las decisiones del art. 19.g serán normas básicas para el conjunto de la Red, incluidas en el Plan Director como normativa básica).

ción: así el reconocimiento de la competencia autonómica para la realización de actuaciones previstas en la normativa estatal (informes, actuaciones de control o policía<sup>36</sup>...) o de un ámbito propio de autoorganización<sup>37</sup> o de actuaciones de gestión<sup>38</sup> o de promoción exterior<sup>39</sup>.

El reconocimiento expreso de la compatibilidad de concretas competencias autonómicas con las previsiones de la norma estatal refuerza considerablemente la seguridad jurídica de los operadores en el sector afectado y, en primer lugar, de la propia administración de la Comunidad Autónoma; pero plantea naturalmente cuestiones sobre su eficacia, limitada a la comunidad con que se ha negociado o generalizada a todas las comunidades; y, como ocurre con todos los casos en que el acuerdo se refiere a actuaciones futuras, también otras cuestiones referidas a los efectos temporales del acuerdo sobre futuras decisiones de los gobiernos afectados.

### c) Garantía de actuaciones concretas autonómicas o cobertura de actuaciones autonómicas dudosas

Algunos supuestos específicos podrían enmarcarse en el reconocimiento de concretas competencias autonómicas, pero adquieren cierta sustantividad propia en la medida en que no se limitan a reconocer la posibilidad de una actuación autonómica en abstracto sino que se refieren expresa y concretamente a actuaciones o normas preexistentes, que se declaran compatibles con la nueva norma estatal, descartando así la eventual necesidad de una adecuación autonómica al

---

36. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 31-3-14, BOE 8-4-2014), sobre la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (el informe previsto en el art. 4 y la DT 1ª puede ser el que se previera con igual fin por norma autonómica o municipal previamente); vid. también el acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 (resolución de 29-3-2008, BOE, 15-4-2008) sobre la Ley 17/2007, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (en referencia a los arts. 3.2.a) y 12, se reconoce competencia de autorización a Canarias para instalaciones de generación, transporte primario y secundario, independientemente de su potencia; y en referencia al art. 39 y la DA 15ª se reconoce competencia a la CA para determinar el gestor de zona eléctrica).

37. Acuerdo de la CB con el País Vasco de 29-8-2014 (resolución de 16-9-2014, BOE 29-9-2014) sobre la LOMCE (posibilidad de modular los criterios de admisión del art. 84.2 en razón de los modelos de organización educativa; existencia de un modelo propio de gestión de centros públicos y de relación entre la dirección y los órganos colegiados de participación. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 10-7-2015, BOE 17-7-2015) sobre la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (el art. 15.3 determina el sistema de fuentes de consorcios, pero debe entenderse que el CC y la Ley de Sociedades son sólo supletorios de la normativa autonómica sobre consorcios); Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015, BOE 5-10-15) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (reconocimiento de la potestad de autoorganización de la CA para órganos vinculados a la gestión de los parques).

38. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 17-7-2014, BOE 12-8-2014), sobre la LGUM (art. 26: resolución del procedimiento por quien sea competente, que puede notificar por sí, sin perjuicio de la notificación de la secretaría del Consejo de Unidad de Mercado); más amplio es el acuerdo con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014).

39. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (art. 15.f: promoción y proyección de cada parque por la CA, sin perjuicio de la presencia estatal internacional de la red de parques).

nuevo marco normativo. Se trata casi de “salvoconductos” individualizados en referencia a previsiones o prácticas que resultan de dudosa legalidad a partir del mero tenor legal. El primero de los casos claramente adscribibles a este grupo se da en 2012 en relación con la compatibilidad de determinadas prácticas en materia de seguridad alimentaria<sup>40</sup> y se repite en 2014 en relación con la lengua vehicular en la educación<sup>41</sup>; en 2013 y 2014 estos acuerdos surgen también en referencia a casos compatibles con leyes estatales que imponen determinadas previsiones horizontales, en materia de sostenibilidad presupuestaria<sup>42</sup> o de unidad de mercado<sup>43</sup>.

Sin embargo, esta propia adecuación plantea dudas sobre el sentido de previsiones tan concretas o sobre la posible generalización de las mismas a otros ámbitos (y especialmente a otras comunidades) con similares criterios<sup>44</sup>, cuestión especialmente relevante en este tipo de acuerdos por su referencia expresamente limitada a una normativa o actuación bien individualizada.

#### d) Limitación del carácter vinculante de informes del Estado

También constituye una modalidad específica de reconocimiento de la competencia autonómica el caso de reconocimiento de la falta de efectos vinculantes de un informe estatal en el marco de un procedimiento participado<sup>45</sup>, reconociendo

---

40. Acuerdo de la CB con Galicia de 21-3-2012 (resolución 22-3-2012, BOE 10-5-2012) sobre la Ley 17/2011, de seguridad alimentaria y nutrición (la supervisión de comidas por profesionales con formación en nutrición del art. 40.3 puede atenderse por personal del servicio de salud).

41. Acuerdo de la CB con el PV de 29-8-2014 (resolución de 16-9-2014, BOE 29-9-2014) sobre la LOMCE (DA 38.4.b: “la legislación actualmente vigente en la CAPV garantiza un sistema de utilización de las lenguas cooficiales como lenguas vehiculares en la enseñanza en una proporción razonable, adecuándose a las exigencias de la letra b) del apartado 4...”).

42. Acuerdo de la CB con Cataluña, de 28-1-13 (resolución de 21-3-2013, BOE 5-4-2013), sobre la LO 2/2012, de estabilidad y sostenibilidad presupuestaria (plena adecuación al art. 32 de la LO del artículo 5 de la Ley catalana 6/2012, de 17-5, de estabilidad).

43. Acuerdo de la CB con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014), sobre la LGUM (art. 18.2.a): “no cabe acudir al procedimiento del art. 26 cuando el operador haya interpuesto recurso administrativo o judicial o se haya conformado de acuerdo con el art. 92 Ley gallega de protección al consumidor”).

44. Aunque los criterios no se expresan normalmente en los acuerdos. Al operador interesado corresponderá deducirlos y valorar su aplicabilidad a otros supuestos; sobre ello volveremos en el apartado III al analizar la eficacia de los acuerdos frente a otras Comunidades Autónomas.

45. Acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 (resolución de 29-3-2008, BOE 15-4-2008), sobre la Ley 12/2007, en materia de hidrocarburos (art. 3.2: el informe de la AGE para procedimientos autonómicos de autorización de instalaciones de redes de transporte secundario es vinculante sólo en materias competencia del estado que puedan afectar a la red básica, lo que para Canarias significa sólo aspectos con incidencia en régimen tarifario); acuerdo de la CB con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014): sobre la LGUM, precisando que el informe de la secretaría del Consejo no es determinante ni vinculante para la autoridad decisoria).

así la competencia decisoria de la comunidad autónoma que, a partir de la redacción de la norma legal, planteaba dudas.<sup>46</sup>

De nuevo, pues, el acuerdo viene a fijar una interpretación clara de la norma estatal, desterrando dudas sobre su alcance, pero planteándolas respecto de la aplicabilidad de la solución a todas las comunidades o sólo a la que ha concluido el acuerdo. Sin perjuicio de una más detallada discusión de este aspecto infra (apartado III.4), los dos acuerdos que asumen expresamente este contenido muestran razones para una u otra solución: el acuerdo con Canarias se refiere a la autorización de instalaciones de redes de transporte secundario de hidrocarburos, limitando el carácter vinculante a la afectación a la red básica, lo que para el caso canario resulta mucho menos amplio que en la península, por lo que se asume una limitación expresa a “los aspectos con incidencia en el régimen tarifario”<sup>47</sup>, lo que parece no generalizable a otras Comunidades. En cambio, el acuerdo con Galicia en relación con el informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado de la LGUM<sup>48</sup> no contienen ningún elemento que pueda fundamentar una lectura específica para la Comunidad gallega y, en consecuencia, parece generalizable a toda Comunidad Autónoma, sin que pueda sostenerse una interpretación distinta del mismo precepto en función de la Comunidad Autónoma afectada.

#### e) Resolución de concurrencias competenciales de carácter material

El grupo de acuerdos más numeroso lo constituye aquél en que se regula una concurrencia de competencias derivada de la confluencia de diversos ámbitos materiales sobre una actuación. En este ámbito es fácil acudir a la existencia de jurisprudencia constitucional, y el acuerdo permite mantener la vigencia de las competencias estatal y autonómica, aunque al precio de reducir la intensidad de la reforma estatal, que normalmente se ha planteado como una reforma aplicable al conjunto de actuaciones que se refieren al objeto de la norma y no sólo a una parte (la estatal) de las mismas, por lo que sistemáticamente se plantea la cuestión del respeto a la voluntad del legislador en estos casos e, incluso, el sentido de mantener la norma estatal con esta interpretación; por ello, en buena parte de los casos podría sostenerse que un acuerdo de modificación legal hubiera sido más adecuado.

---

46. También pueden enmarcarse aquí los acuerdos en relación con la Ley de acción exterior, en la medida en que prevén que las intervenciones estatales se limiten a determinadas cuestiones, reconociendo la libertad de actuación autonómica al margen de esos aspectos: acuerdos de la CB con el País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015) y de la CB con Galicia de 18-6-2014 (resolución de 2-2-2015, BOE 12-2-2015).

47. Acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 (resolución de 29-3-2008, BOE 15-4-2008), sobre la Ley 12/2007, en materia de hidrocarburos.

48. Acuerdo de la CB con Galicia de 5-3-2014 (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014).



Se trata de ámbitos que son tradicionales en materia de concurrencias: desde el medio ambiente (costas<sup>49</sup> y parques<sup>50</sup>) al urbanismo<sup>51</sup>, las citadas actuaciones autonómicas con relevancia exterior<sup>52</sup> o las afectaciones a aspectos culturales<sup>53</sup> o la potestad de autoorganización autonómica<sup>54</sup>. Llama la atención que incluso en estos casos, desligados de una normativa concreta autonómica, y más bien vinculados con competencias generalizadas a todas las Comunidades, sólo algunas (pocas) comunidades plantean la negociación y los acuerdos siguen limitando su eficacia formalmente a las partes en la negociación, aspecto al que volveremos más adelante.

#### f) Previsiones participativas procedimentales

Un número importante de acuerdos se refieren al establecimiento o configuración de procedimientos participativos, especialmente de intervención autonómica en decisiones que la norma atribuye al Estado. Se trata de una técnica que se adecuaría especialmente a su formalización mediante modificación de la norma legal o, incluso más fácilmente, a un compromiso de previsión regl-

---

49. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-3-2014 y BOE 25-3-2014) sobre la Ley 2/2013, en materia de costas (en referencia al art. 119: la aplicación del 39.1 y la DT 1ª se refiere sólo al procedimiento de concesión y prórroga de competencia estatal, sin perjuicio de contar con la autorización integrada autonómica u otras aplicables al caso).

50. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015, BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (las previsiones de la DA 11 sólo son aplicables a defensa nacional, sin incidir fuera de ese ámbito material).

51. Vid. los acuerdos de la CB con el País Vasco (resolución de 31-3-2014, BOE 8-4-2014), de la CB con Madrid de 25-3-2014 (resol. 14-4-2014, BOE 6-5-2014), de la CB con Canarias de 23-9-2013 (resolución de 4-4-2014, BOE 21-4-2014), sobre la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en referencia a los art. 7, 8, 10.1, 3º y 4º: la normativa urbanística es de obligado cumplimiento y no se altera; art. 12 a) y b) se aplicará de conformidad con legislación urbanística y de régimen del bien afectado). También el acuerdo de la CB con Galicia de 2-2-2015 (resolución de 24-3-2015, BOE 8-4-2015) sobre la Ley 9/2014, en materia de telecomunicaciones (toda la ley se entiende sin perjuicio de las competencias autonómicas de ordenación territorio, urbanismo y medio ambiente, en especial en lo relativo a despliegue de redes e instalación de infraestructuras).

52. Acuerdos de la CB con País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015), y de la CB con Galicia de 18-6-2014 (resolución de 2-2-2015, BOE de 12-2-2015) sobre la Ley 2/2014, de acción exterior. También el acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (art. 49 y 50: las consultas transfronterizas corresponden al MAEC pero en colaboración con las autoridades sustantivas).

53. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 16-12-2015, BOE 28-12-2015) sobre la Ley 10/2015 de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (los arts. 11.4 y 12.1.e no impiden las actividades autonómicas en el exterior como proyección de competencias sobre patrimonio cultural); Acuerdo de la CB con Andalucía de 24-7-2014 (resolución de 12-3-2015, BOE 23-3-2015), sobre el RD-Ley 5/2014, en materia de supresión de trabas administrativas (el concepto "museos" debe definirse de acuerdo con la ley andaluza de museos).

54. Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 10-7-2015, BOE 17-7-2015) sobre la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (el art. 15.3 determina el sistema de fuentes de consorcios, pero debe entenderse que el CC y la Ley de Sociedades son sólo supletorios de la normativa autonómica sobre consorcios).

mentaria<sup>55</sup>, a pesar de que la práctica totalidad de los acuerdos prescinde de esa formalización que resolvería además la cuestión de su aplicabilidad (y la del procedimiento participativo) a otras Comunidades<sup>56</sup>.

Un supuesto distinto vincula determinadas actuaciones previstas en la norma estatal a previos acuerdos multilaterales, en el marco de las correspondientes conferencias sectoriales<sup>57</sup>; se trata de los casos en que los acuerdos de las comisiones bilaterales se vinculan con mayor claridad a la dinámica multilateral propia de las relaciones intergubernamentales y, como consecuencia, en los que la interpretación que se efectúa de la norma estatal acaba afectando claramente a la totalidad de Comunidades Autónomas.

---

55. De hecho los compromisos de aprobación de Reglamento a los que se hacía referencia supra son supuestos de previsión de participación autonómica: Acuerdo de la CB con Andalucía de 19-12-2007 (resolución 20-12-2007, BOE 4-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (informe preceptivo para modificar límites de los Parques en Andalucía y remisión a futuro reglamento para la participación en la declaración de parques nacionales marinos); igualmente en el acuerdo de la CB con Galicia de 2 de julio de 2007, (resolución de 28-12-2007, BOE 24-1-2008). De modo más genérico el acuerdo de la CB con Galicia de 2-2-2015, (resolución de 24-3-2015, BOE 8-4-2015) sobre la Ley 9/14 en materia de telecomunicaciones (el reglamento diseñará instrumentos de colaboración adicionales).

56. Acuerdo de la CB con Canarias de 27-12-2007 (resol. 28-12-2007, BOE 17-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de Red de parques nacionales (los límites a la actividad pesquera *ex art.* 17.4 se establecen previa consulta a la CA); acuerdo de la CB con Canarias de 28-3-2008 sobre la Ley 12/2007 en materia de hidrocarburos (compromiso general de análisis conjunto sobre el régimen de autorización de instalaciones de la red básica y sobre participación de la CA en la planificación); Acuerdo de la CB con Andalucía (resolución de 23-9-2015 (BOE 5-10-2015) sobre la Ley 30/2014, de parques nacionales (art. 11: informe favorable de la CA para modificar los límites de un parque nacional; consideración del parecer autonómico y búsqueda de consenso para el supuesto del art. 13; aprobación conjunta para el documento previsto en el art. 13.3.d); acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013 de evaluación ambiental (las consultas transfronterizas corresponden al MAEC pero en colaboración con las autoridades sustantivas *ex art.* 11.2).

57. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 16-12-2015, BOE 28-12-2015 sobre la Ley 10/2015 de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (art. 14.6: las metodologías comunes de Registro serán adoptadas en el Consejo de patrimonio Histórico); acuerdo de la CB con Andalucía de 24-7-2014 (resolución de 12-3-2015, BOE 23-3-2015) sobre el RD-Ley 5/2014, de supresión de trabas administrativas (referencias a acuerdos del Consejo de política de juegos y al Consejo Interterritorial del Sistema de Dependencia). Por otra parte, el acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 17-7-2014, BOE 12-8-2014) sobre la LGUM se refiere a un aspecto particular en este ámbito, en la medida en que prevé que la cooperación prevista en los arts. 4 y 12 de la ley se realizará “en el contexto de la regulación de las conferencias sectoriales que se hará de acuerdo con su Reglamento”, lo que pretende más que establecer un cauce participativo limitar claramente los mecanismos de la norma legal a la regulación tradicional de la cooperación en las conferencias sectoriales, por lo que este acuerdo encuentra su lugar más adecuado en el apartado dedicado a la limitación del carácter vinculante de la intervención estatal (supra apartado d); la misma expresión se utiliza en el Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

### g) Fijación de criterios abstractos de actuación futura

El contenido más claramente vinculado a un acuerdo interpretativo es la fijación de criterios abstractos de actuación futura en aplicación de la norma legal. De nuevo, se trata de una actividad especialmente adecuada para su fijación en el correspondiente Reglamento<sup>58</sup>, aunque como hemos visto esa no sea la práctica seguida en los acuerdos de las Comisiones Bilaterales.

Este tipo de acuerdos, al margen ahora de los casos que se vinculan más a un reconocimiento competencial autonómico, ya examinados, no es infrecuente aunque no sea tampoco un supuesto habitual. Especialmente en los últimos años se han dado diversos acuerdos con este contenido, vinculados a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>59</sup> o a la normativa sobre supresión de trabas a empresas<sup>60</sup> y a la Ley de acción exterior<sup>61</sup>. Desde el punto de vista de su legitimidad, el alejamiento de la noción de reconocimiento competencial puede plantear algunas cuestiones de limitación excesiva de las facultades del gobierno encargado de la aplicación de la norma, pero el carácter muy limitado de los acuerdos alcanzados y su vinculación con alguna noción competencial hacen que esos elementos no puedan considerarse problemáticos.

### h) Criterios abstractos de remisión a la jurisprudencia constitucional

La fijación de criterios de interpretación de determinados preceptos normativos presenta una modalidad especial, exclusiva de los acuerdos alcanzados con la Comunidad del País Vasco, en la que el acuerdo se limita a remitirse en abstracto a los “criterios establecidos por la jurisprudencia del TC” o al “régimen de distribución de competencias”<sup>62</sup>. Se trata de una referencia relativamente

---

58. Fue el caso, ya citado del Acuerdo de la CB con Andalucía de 19-12-2007 (resolución de 20-12-2007, BOE 4-1-2008) sobre la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (se acuerda la dicción de la delimitación del concepto “continuidad ecológica” en el futuro Reglamento).

59. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 17-7-2014, BOE 12-8-2014) sobre la LGUM: (el art. 17.1 se aplica sólo a autorizaciones, no a declaraciones responsables del 17.2 a 4; la asunción de plena validez por la autoridad de destino [art. 19.3] no alcanza al régimen de ejercicio propio para el territorio de destino, sino a lo certificado en origen, y salvando posibles impugnaciones). Los acuerdos son equivalentes a los de la CB con Galicia (resolución de 14-10-2014, BOE 29-10-2014), que añade otros aspectos.

60. Acuerdo de la CB con Andalucía de 24-7-2014 (resolución de 12-3-2015, BOE 23-3-2015) sobre el RD-Ley 5/2014, de supresión de trabas administrativas (los arts. 1 a 4 se aplican de conformidad con el principio de eficacia nacional de la LGUM).

61. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015) sobre la Ley 2/2014 de acción exterior (arts. 34 y 35: la no integración de actuaciones CCAA en la Estrategia de Acción Exterior “deberá fundarse en su no adecuación a directrices, fines y objetivos de la política exterior”, fijados por el Gobierno, y las previsiones de la estrategia se limitarán a regular y coordinar para evitar perjuicios en dicho ámbito).

62. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 19-2-2013, BOE 6-3-2013) sobre el RD-Ley 14/2012, en materia de gasto educativo (art. 6.1, 6.2, 6.4 [aptdo. 3] “de acuerdo con el régimen de distribución de competencias”); acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 5-9-2014, BOE 24-9-2014) sobre la Ley 21/2013, de evaluación ambiental (las DF 7 y 11 se interpretarán de conformidad con los criterios establecidos por la jurisprudencia del TC); acuerdo de la CB con el País Vasco de 29-8-2014 (resolución de 16-9-2014, BOE 29-9-2014), sobre la LOMCE

habitual también en diversos textos legales (normalmente a partir de enmiendas presentadas por el grupo parlamentario del PNV) y que plantea múltiples cuestiones en cuanto a su contenido, efectos e incidencia concreta en el contenido normativo de la norma, pues el texto acordado no va más allá de lo jurídicamente obvio. En estos casos, la publicidad resultante del acuerdo es francamente limitada (aunque desde luego también lo son sus efectos), y se echa de menos el conocimiento de las razones y argumentos de la discusión. El resultado no es más que la renuncia al recurso y una llamada de atención sobre el precepto, pero sin explicitar ni sus razones ni las eventuales opciones de fondo al respecto.

### i) Aspectos financieros de Convenio y concierto

También privativos de la Comunidad del País Vasco y de Navarra son los acuerdos que se refieren a la relación entre la norma legal y los sistemas de concierto y convenio, bien acordando concretamente los términos de financiación de una iniciativa determinada<sup>63</sup>, bien remitiendo a acuerdos bilaterales futuros en el marco de las Comisiones mixtas de concierto en relación con aspectos subvencionales<sup>64</sup> o en referencia a aspectos vinculados con las normas de estabilidad<sup>65</sup>. Naturalmente, en estos casos la bilateralidad se deriva del carácter específico del propio sistema financiero, sin que se plantee normalmente la posibilidad de generalizar el acuerdo ni se dude sobre sus efectos o los elementos de control parlamentario sobre el mismo, idénticos a los que pueden darse en relación con la Comisión Mixta del Concierto o el Convenio, en su caso, con todas las cuestiones que plantean de manera general estos sistemas específicos de financiación y la proliferación de previsiones también específicas en relación con las normas estatales con implicaciones financieras.

### j) Algunos supuestos en que no se alcanza acuerdo o no se plantean negociaciones: la función del procedimiento

El examen del contenido de los acuerdos sobre las normas estatales permite también algunas conclusiones sobre la inexistencia de acuerdos (y, en muchas ocasiones, de apertura de procedimientos de negociación) en múltiples supuestos que sí son objeto de impugnación. Llama la atención que, ciñéndonos a las dos últimas legislaturas, no se hayan planteado procedimientos de negociación sobre normas tan controvertidas política (y competencialmente) como las aprobadas en materia de estabilidad presupuestaria y reducción del gasto (LO 2/2012, RD-Ley 20/2012) apoyo a emprendedores e impulso económico (Ley 14/2013 y Ley 18/2014), racionalización y sostenibilidad de la Adminis-

---

(art. 41.2 y 3.b: las “condiciones que el reglamento determine se limitan a las bases en sentido material, de acuerdo a la doctrina del TC”).

63. Acuerdo de la Junta de Cooperación con Navarra de 7-11-2007 (resolución de 8-11-2007, BOE 14-11-2007) sobre la Ley 39/2006, de dependencia.

64. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 29-6-2015, BOE 9-7-2015) sobre la Ley 15/2014, de racionalización del sector público (la Comisión Mixta concierto articulará los acuerdos necesarios para su ejecución [en referencia al art. 30]).

65. Acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 19-2-2013, BOE 6-3-2013) sobre el RD-Ley 14/2012.

tracción Local (Ley 27/2013), la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011), las normas vinculadas al proceso de liberalización de servicios (esencialmente la Ley 25/2009); o no se haya alcanzado acuerdo (o sólo en aspectos laterales) en normas que sí han supuesto un procedimiento del art. 33.2 LOTC: así los Reales Decreto-Leyes 14 y 16/2012 en materia de gasto educativo y gasto sanitario, la Ley 2/2013 de modificación de la ley de costas, la LOMCE (LO 8/2013, de 9 de diciembre), la LGUM (Ley 20/2013, de 9 de diciembre) o las reformas en materia de entidades de crédito (RD-Ley 9/2009 y 2/2011).

El procedimiento, al menos en referencia a la ley estatal, no reduce pues la conflictividad en sentido propio, sino que la limita a aquellos aspectos de claro contenido político, despojando al proceso ante el TC, en lo posible, de cuestiones técnicas o aportando soluciones que mejoran la ley pero que no son excesivamente relevantes en la decisión de su impugnación: en otras palabras, las negociaciones del art. 33.2 LOTC no han evitado ninguna impugnación políticamente relevante de norma estatal. De este modo, el éxito considerable del procedimiento en términos numéricos debe relativizarse, pues no ha servido para encauzar un foro de debate político sobre las normas estatales (lo que es coherente con su configuración posterior a la aprobación parlamentaria de la ley pero deja esa cuestión sin respuesta en nuestro sistema), ni para agotar las posibilidades de acuerdo político en relación con las grandes opciones de las leyes con relevancia competencial, pues la negativa estatal a considerar la opción de instar la modificación de la ley y el (necesario) respeto a la decisión parlamentaria han llevado a que tales discusiones se entablen directamente ante el TC o tras un procedimiento de negociación destinado sólo a dirimir aspectos accesorios sin entrar en las cuestiones de fondo.

Una última cuestión relevante, y que aquí puede sólo apuntarse, es la vinculación entre los acuerdos y determinados títulos competenciales o tipos de competencias: la mayor parte de los contenidos examinados se vincula bien con competencias estatales básicas, bien con títulos de carácter horizontal, lo que refuerza la necesidad de instrumentar una participación autonómica en la normativa estatal en estos supuestos.

### III.– Las disfunciones del procedimiento

#### *III.1.– La posibilidad de suspensión automática de la norma autonómica*

El sistema del artículo 33.2 LOTC no altera las reglas generales de suspensión de las normas impugnadas. En consecuencia, el inicio del procedimiento de negociación implica por una parte que la norma legal está en vigor (de acuerdo con sus cláusulas de vigencia) y, por otra, que se plantea la posible suspensión de la ley autonómica si, tras el proceso de negociación, el Gobierno presenta el recurso ante el TC y el Presidente ejerce la facultad del art. 161.2 CE.

Ambos elementos plantean considerables problemas: en primer lugar, la aplicación inmediata de la ley implica que pueden existir casos en los que la misma se aplica de modo distinto al finalmente acordado en el marco del proceso de negociación. En la medida en que éste no implique una modificación legal, sino

sólo la adopción de un determinado criterio interpretativo (o de un texto reglamentario), ninguna consecuencia tendrá ese acuerdo sobre los casos ya resueltos (aunque en caso de impugnación de los mismos, el acuerdo sí puede orientar al juez correspondiente, como se verá, en una u otra línea interpretativa). En la práctica, sin embargo, la aplicación de la ley acostumbra a necesitar de actuaciones administrativas o reglamentarias, de modo que lo habitual será que la negociación retrase esa actividad.

Por otra parte, la práctica estatal ha sido la de solicitar la suspensión automática de la ley autonómica incluso cuando ésta se impugna transcurrido el proceso negociador (esto es, a los nueve meses de su publicación). Se trata de una práctica muy cuestionable: en primer lugar por su carácter sistemático<sup>66</sup>; pero, sobre todo porque los procedimientos del art. 33.2 LOTC parten precisamente de la aplicabilidad de la norma durante el período de negociación, por lo que resulta aún más extraño plantear que esa situación resulta peligrosa para el interés general y solicitar después su suspensión “sobrevvenida”<sup>67</sup>. Ciertamente, negar la posibilidad de suspensión en el caso del procedimiento del 33.2 LOTC resultaría disfuncional para el caso de normas en las que se negocia sobre una parte (la más técnica) y se asume el desacuerdo sobre otra (la fundamental, normalmente) que, de este modo, no podría ser objeto de suspensión. Este argumento lleva a reconocer el sentido de la posibilidad de instar la suspensión en el recurso tras el proceso negociador, pero debería tratarse de supuestos excepcionales y no del supuesto general.

Tal comprensión de la regla de suspensión significaría además una auténtica transformación del procedimiento, en la medida en que la posibilidad de suspensión reduciría sus efectos de presión sobre la parte negociadora autonómica, reequilibrando el procedimiento del art. 33.2 y suavizando la actual posición estatal claramente reforzada.

### *III.2.– La dinámica gubernamental en un ámbito legislativo*

La negociación en la Comisión Bilateral es, claramente, un procedimiento de dinámica gubernamental: por sus participantes pero también por su carácter opaco y por la exclusión de posiciones distintas a las de los gobiernos. Estos elementos se legitiman por el sometimiento de la negociación y su resultado a la propia ley objeto de discusión: o se insta su reforma (con lo que el procedimiento deviene, en una segunda fase, plenamente parlamentario) o bien los acuerdos sólo son posibles en el marco de las previsiones legales, del mismo modo que podría suceder sin negociación intergubernamental. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el carácter inmediato de la negociación, la introducción de elementos ajenos al nivel territorial competente y la posibilidad de una interpretación que venga a modificar de hecho los términos en que se aprobó la ley por la Cámara

---

66. En los últimos años el Presidente siempre solicita la suspensión (vid. los informes de conflictividad publicados por el Ministerio) y al TC corresponde su revisión y levantamiento en su caso. Esta práctica, que no se limita a los casos del 33.2 LOTC, es criticable por sus efectos indiscriminados sobre la potestad legislativa autonómica y por la carga que impone al TC.

67. Vid. muy especialmente ya M. González Beilfuss, p. 31 y 32.

justificarían actuaciones que asociaran al Parlamento a este proceso y que facilitaran el desarrollo de las actuaciones de control del gobierno, así como de seguimiento de la aplicación de las leyes.

Ciertamente, la práctica desarrollada hasta hoy no ha puesto de manifiesto casos en los que el proceso de negociación signifique claramente defraudar la voluntad del legislador o el propio debate parlamentario, aunque sí su reconducción o matización frente a supuestos concretos. En este sentido, elementos como la comunicación al Parlamento del inicio y fin de las negociaciones o la comparecencia sistemática para informar de los acuerdos alcanzados elevarían el respeto de los principios de publicidad y pluralismo sin reducir las capacidades gubernamentales de actuación flexible.

### *III.3.– La eficacia de los acuerdos frente a terceros*

Es ya un lugar común afirmar que el acuerdo de la Comisión Bilateral carece de efectos frente a terceros y tan sólo vincula, en los términos que examinaremos más adelante, a los propios gobiernos que lo han concluido<sup>68</sup>. Tal afirmación, obviamente correcta en lo fundamental, debe matizarse en la práctica.

El principio citado se deriva de la propia posición de la Comisión Bilateral y los correspondientes gobiernos (sometidos a la ley y, en consecuencia, al control judicial), así como de la remisión del acuerdo a los actos que adoptará cada uno de ellos en cumplimiento del mismo. Son estos actos los que determinan consecuencias jurídicas de acuerdo: el ejercicio de la iniciativa legislativa, la adopción de una norma reglamentaria, la aprobación de instrucciones sobre los criterios de interpretación y aplicación normativa, etc. El acuerdo no sustituye ninguno de estos actos, ni resulta vinculante para los mismos más allá de su carácter de acuerdo político propio de los órganos intergubernamentales. En consecuencia, el incumplimiento del acuerdo podrá dar lugar a acciones en la medida en que signifique un incumplimiento de la ley (en la interpretación de la otra parte), pero no en razón del previo acuerdo en sí mismo.

En resumen, el acuerdo formalmente no existe para el mundo del derecho: existirán, en su caso, la iniciativa normativa que prevé o las actuaciones de dirección gubernamental para garantizar la aplicación acordada; y ni el Parlamento, ni las administraciones, ni los tribunales ni el Tribunal Constitucional ni los ciudadanos se ven sometidos al acuerdo. El TC lo ha afirmado, además, de modo expreso y rotundo en su Sentencia 106/2009 (FJ 4 y 5) en referencia a los tribunales ordinarios y a sí mismo. Se trata desde luego de la solución más garantista para la norma legal y para todas las instituciones y ciudadanos que no han participado en el acuerdo. Y la práctica de cumplimiento general de los acuerdos<sup>69</sup> acredita que no es necesario plantearse otra alternativa, que sería además difícil de conjugar con los principios de legalidad y libre ejercicio de las competencias propias.

---

68. Por todos, X. Arbós Marín, p. 135.

69. X. Arbós Marín, p. 25.

Sin embargo, no debe perderse de vista que en la práctica el acuerdo sí es muy relevante. Esa misma inexistencia de incumplimientos lo atestigua: Parlamento y gobiernos (administraciones) se han sentido hasta hoy vinculados por los acuerdos y los han cumplido. La administración aplica la ley en el sentido por él previsto; los jueces ordinarios pueden, sin duda, decidir al margen o en contra del acuerdo, pero el hecho de que los gobiernos y las administraciones lo asuman le confiere una cierta relevancia incluso en este ámbito; y es improbable que el TC adopte sus sentencias sobre normas que han sido objeto de acuerdo sin tener en cuenta, aunque sea de hecho, los términos de ese acuerdo, como solución que satisface tanto al Estado como a una Comunidad Autónoma.

Por estas razones es relevante someter tales acuerdos también a elementos propios de la dinámica de publicidad (con el mínimo de su publicación en el BOE) y control parlamentario, sin perjuicio de su casi “inexistencia jurídica”. El valor de hecho del acuerdo no está muy lejos del de un reglamento, y por tanto no sería irrazonable aplicar al mismo algunas exigencias de publicidad adicionales (a las que se hará referencia en el apartado IV de este trabajo) y facilitar su control parlamentario.

#### *III.4.– Bilateralidad y multilateralidad. La eficacia frente a otras Comunidades*

El elemento nuclear del debate sobre los acuerdos es el de su afectación a otras Comunidades, como resultado de la tensión entre un procedimiento bilateral y un objeto que, en cambio, puede tener eficacia general (una ley estatal o, como veremos, una ley autonómica con contenidos similares a otras). Tres son las vías fundamentales por las que el procedimiento puede deparar efectos para una Comunidad distinta de la que negocia el acuerdo:

- siempre que se impugna una ley estatal, pues raramente las normas estatales tienen preceptos de aplicación limitada a una sola Comunidad Autónoma, de modo que la interpretación acordada podrá generalizarse al resto de comunidades, lo que ocurrirá normalmente ante la dificultad de mantener interpretaciones distintas según el territorio;
- de modo especial, cuando la norma estatal es sometida al procedimiento por diversas comunidades, pues en tal caso las negociaciones sobre una misma norma podrían acabar en acuerdos contradictorios<sup>70</sup>;

---

70. Existen diversos supuestos de múltiples acuerdos sobre una misma ley: por ejemplo la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales (Acuerdos de la CB con Andalucía de 19-12-2007 [resolución de 20-12-2007, BOE 4-1-2008], con Canarias de 17-12-2007 [resolución de 28-12-2007, BOE 17-1-2008] y con Galicia de 2-7-2007 [resolución de 28-12-2007, BOE 24-1-2008]): los acuerdos de Andalucía y Galicia tienen un contenido idéntico, mientras que con Canarias el contenido es diverso y afecta a distintos preceptos. O la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (acuerdo de la CB con el País Vasco [resolución de 31-3-2014, BOE 8-4-2014]: de la CB con Canarias de 23-9-2013 [resolución de 4-4-2014, BOE 21-4-2014] y de la CB con Madrid de 25-3-2014 [resolución de 14-4-2014, BOE 6-5-2014]): los acuerdos de Canarias y Madrid son similares (aunque con algunos preceptos distintos) y el acuerdo es más amplio con el País Vasco. En el caso de la LGUM el acuerdo de la CB con Galicia es más amplio que el acuerdo de la CB con el País Vasco, pero ambos coinciden en los aspectos comunes, aunque llama la atención que algu-



- y, finalmente en referencia a normas autonómicas, cuando el procedimiento da lugar indirectamente a la interpretación de una norma estatal (por ejemplo de carácter básico) o cuando la norma sometida al procedimiento es similar a otras existentes en otras comunidades que no se ven afectadas por la negociación ni el eventual acuerdo.

Los problemas que se plantean son, sin embargo, distintos: el más claro se daría ante acuerdos con contenido contradictorio en relación con la misma ley. Sin embargo, esto no se ha producido nunca y el estado ha conseguido siempre mantener (al menos en el texto de los acuerdos) una posición coherente plasmada a veces en acuerdos literalmente coincidentes<sup>71</sup>. El carácter público de los acuerdos y la posición del estado como garante de una interpretación homogénea hacen descartable esta posibilidad.

En cambio, es habitual que un proceso de negociación termine en acuerdo y otro sobre la misma ley no lo alcance, lo que no plantea problemas de contradicción ni de limitación de las facultades de la Comunidad correspondiente, que siempre puede plantear por su cuenta el recurso de inconstitucionalidad, pero despierta relevantes cuestiones políticas sobre la dinámica de negociación.

El aspecto más relevante es el de los efectos de hecho de un acuerdo sobre ley estatal para el resto de comunidades. Si el acuerdo implica la adopción de una norma, ésta será habitualmente general, para todas las Comunidades, y en su procedimiento de elaboración podrán participar todas ellas mediante los correspondientes instrumentos participativos (conferencias sectoriales, informes, etc.). En tal caso no se plantean problemas ni de legitimidad de la extensión a todo el territorio ni de inseguridad al respecto. Pero, como se ha visto, la práctica totalidad de acuerdos sobre ley estatal precinden de posterior concreción normativa y se limitan a formalizar una determinada interpretación del texto legal, casi siempre generalizable en sus términos a la totalidad de Comunidades Autónomas; pero que no ha tenido en cuenta los intereses y planteamientos de las Comunidades ajenas al procedimiento desarrollado. Aunque la práctica desarrollada no muestra casos en los que hayan existido quejas al respecto, sería útil que el resto de Comunidades conocieran al menos el desarrollo de las negociaciones (más allá del acuerdo formal de inicio de las mismas) y que pudieran

---

nos aspectos se hayan planteado sólo en una de las Comisiones. La Ley 2/2014, de acción exterior ha dado lugar a un acuerdo de la CB con el País Vasco (resolución de 14-1-2015, BOE 26-1-2015) y otro de la CB con Galicia de 18-6-2014 (resolución de 2-2-2015, BOE 12-2-2015), con elementos coincidentes y otros distintos (aunque no contradictorios). También la Ley 15/2014, de racionalización del sector público, ha dado lugar a dos acuerdos, pero sobre cuestiones distintas: con Andalucía (resolución de 10-7-2015, BOE 17-7-2015) y con el País Vasco (resolución de 29-6-2015, BOE 9-7-2015). El supuesto es cada día más frecuente: a fines de 2015 existían negociaciones con múltiples CCAA sobre las leyes 10/2015, de patrimonio cultural inmaterial (Cataluña, Andalucía y País Vasco), 21/2015 de Montes (Aragón y Andalucía), 37/2015 (Cataluña y Galicia) y 33/2015, de Patrimonio Natural (Cataluña y Andalucía).

71. Así los acuerdos citados en la nota anterior respecto de la ley 5/2007 en los casos de Andalucía y Galicia; o sobre la Ley 8/2013 con Canarias y Madrid; o algunos aspectos en relación con la LGUM en los acuerdos con Galicia y País Vasco.

debatir el acuerdo final alcanzado, incorporando al mismo otros elementos de su interés, compatibles siempre con la norma legal.

No se trata tanto de transformar el proceso en multilateral o de residenciarlo en una conferencia sectorial, pues ello le haría perder eficacia y lo complicaría en exceso; además, los mínimos necesarios están suficientemente garantizados con la publicación de los acuerdos correspondientes en el BOE. Pero sí sería útil complementar el procedimiento con una fase ulterior de presentación de los acuerdos en la correspondiente conferencia sectorial, o incluso de información sobre el desarrollo de las negociaciones en la misma, lo que garantizaría e incrementaría las posibilidades de incorporación de otras Comunidades.

El supuesto más complejo es el de un comportamiento distinto del Estado en relación con leyes materialmente coincidentes de distintas Comunidades. La situación no depara problemas formales, pues cada Comunidad dispone libremente sobre sus normas, independientemente de la presión que pueda significar el desarrollo de negociaciones del 33.2 LOTC. Pero sí puede ser relevante en el marco de un uso creciente del procedimiento como vía de control del respeto de las comunidades al marco normativo estatal. La práctica examinada no muestra ejemplos claros de esta situación, aunque su valoración exigiría un examen de toda la normativa autonómica que pudiera verse afectada. En cualquier caso, esta posibilidad hace más útil aún el incremento de información sobre los procedimientos, así como un tratamiento específico (y adicional) de los acuerdos en las conferencias sectoriales.

### *III.5.– Vigencia temporal de los acuerdos: incumplimientos y vinculación de futuros ejecutivos*

La consideración de la eficacia de los acuerdos no acostumbra a tener en cuenta la faceta temporal. ¿Vinculan los acuerdos a futuros gobiernos? ¿Es posible “modificar” las prácticas o normas fruto del acuerdo? La respuesta a estas cuestiones es sencilla si se aplica el régimen general de los acuerdos intergubernamentales, derivado de su carácter fundamentalmente político y del principio de intangibilidad de la competencia: los futuros gobiernos, como el que concluyó el acuerdo, mantienen sus facultades de ejercicio competencial y, en consecuencia, pueden modificar las normas (reglamentarias) o las prácticas interpretativas como consideren conveniente, siempre de acuerdo con los procedimientos internos aplicables. Del principio de lealtad constitucional puede deducirse sólo una obligación de comunicación a la otra parte del cambio de criterio (o de la modificación normativa)<sup>72</sup>.

Naturalmente, ello permite a la otra parte iniciar también las actuaciones jurisdiccionales que considere convenientes, no sobre la norma que fue objeto del procedimiento del 33.2 LOTC (cuyo plazo de impugnación ya expiró) sino

---

72. La reciente aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, plantea en cambio problemas relevantes en relación con el rígido régimen de vinculación que prevé para los acuerdos de conferencia sectorial o de Comisión Bilateral, que parece difícilmente compatible con el principio de indisponibilidad de las competencias.

sobre las actuaciones que implican una interpretación de la misma que se considera contraria al orden competencial (sea un reglamento o una serie de actos administrativos en que se concrete la nueva interpretación), del mismo modo que se actuaría en caso de un incumplimiento.

Ciertamente, el acuerdo de la Comisión Bilateral cierra la vía para presentar el recurso de inconstitucionalidad contra la norma legal original, pero certifica también la posibilidad de una interpretación “constitucionalmente correcta” de esa norma. De hecho, el acuerdo es (siempre que no se insta la modificación legislativa) un acuerdo “preventivo”: lo que se pretende orientar no es, obviamente, la norma aprobada, sino las actuaciones futuras de desarrollo y aplicación. La práctica desarrollada, sin excepciones, muestra el cumplimiento del acuerdo; pero en caso contrario nada impide impugnar las actuaciones resultantes, no por incumplir el acuerdo sino por incumplir la ley en su interpretación correcta (y, con ella, el orden competencial). Se trata de aplicar a estos acuerdos el régimen propio de lo que son: acuerdos intergubernamentales de carácter político, cuyos efectos y cuestionamiento se realiza a través de las actuaciones formales (unilaterales normalmente) que les dan cumplimiento.

### *III.6.– ¿Control competencial u otras finalidades?*

Debe prestarse atención a un último aspecto de difícil concreción. El procedimiento del art. 33.2 LOTC se orienta a aquellos casos en que existe una discrepancia competencial o, al menos, sobre la constitucionalidad de la ley correspondiente. Sin embargo, es posible utilizar el procedimiento para otras finalidades de carácter político, más o menos vinculadas con la constitucionalidad de la norma: desde manifestar claramente la discrepancia pero apuntando a la posibilidad de solucionarla (a diferencia de lo que ocurre con el recurso de inconstitucionalidad) hasta incidir en determinados aspectos ajenos a la constitucionalidad de la norma mediante la presión política que supone el procedimiento, transformándolo en una suerte de control generalizado de la normativa adoptada en relación con orientaciones políticas relativamente vinculadas con un control de constitucionalidad.

Esta última posibilidad puede descartarse en relación con las leyes estatales: el reducido número de casos así como la concentración en aspectos técnicos de las mismas y la negativa estatal a instar la modificación descartan cualquier evolución en este sentido.

En cambio, en relación con las normas autonómicas la situación puede ser distinta, pues los procedimientos son mucho más numerosos y se vinculan con frecuencia con la infracción de normas estatales de carácter horizontal que, naturalmente, plasman opciones políticas concretas cuya aplicabilidad a las leyes autonómicas no siempre es manifiesta: los (frecuentes) ejemplos vinculados con las normas de liberalización económica son los más relevantes, de modo que puede pensarse que el procedimiento viene a ser una última oportunidad de presión política tras el fracaso (o la inexistencia) de las vías previas a la aprobación de la norma.

Con esta posibilidad se vincula lo que algunos han llamado “deficiente autoconcepción” de la autonomía por parte de los ejecutivos autonómicos<sup>73</sup>, excesivamente dispuestos a modificar los propios textos legales en beneficio del acuerdo con el Estado.

Es difícil valorar la realidad y la intensidad de esta posible deriva, apuntada a raíz esencialmente del crecimiento de los acuerdos de inicio del procedimiento en los últimos años, y sobre todo en referencia a normas autonómicas. Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que la modificación de la norma autonómica quedará siempre en manos de su propio Parlamento, en el cual se realizará un proceso público y plural de debate. Sin embargo, la mera posibilidad de este uso justificaría un mayor desarrollo de los instrumentos de control parlamentario sobre la actuación de los gobiernos en este ámbito.

#### IV.– Sentido y función del procedimiento

##### *IV.1.– Reducción de la conflictividad: dinámica jurisdiccional del proceso*

El procedimiento se creó para reducir la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Esa función original es la que ha marcado además su configuración, en torno a una dinámica fundamentalmente jurisdiccional, en torno a una norma ya aprobada, bilateral y con un carácter fundamentalmente discreto. La eficacia del procedimiento ha sido notable en cuanto a los acuerdos alcanzados, pero debe añadirse de inmediato que sus efectos de reducción de la conflictividad son menores de lo que parece, tanto en sentido cualitativo como cuantitativo: cualitativamente, pues como hemos visto los acuerdos se centran en aspectos de detalle y no en las grandes cuestiones de discusión política y competencial, que se plantean ante el TC. Y cuantitativamente, pues las comunidades que no plantean negociación o que no llegan a acuerdos presentan igualmente el recurso sobre la norma correspondiente y los acuerdos parciales dan lugar también a impugnaciones, aunque de alcance más reducido. De nuevo, en este ámbito la dinámica es diversa en el caso de leyes autonómicas (en las que la reducción del número de recursos es más importante, pues el estado plantea con frecuencia la negociación) o leyes estatales (con menos negociaciones planteadas por las Comunidades y con más casos de acuerdos parciales o con alguna comunidad, a la vez que otras proceden a impugnar).

##### *IV.2.– Acuerdo intergubernamental: dinámica política del proceso*

Pero el procedimiento y los acuerdos alcanzados han generado un nuevo sentido, distinto y no necesariamente secundario, del procedimiento del 33.2 LOTC: los gobiernos han desarrollado un foro de discusión de carácter predominantemente técnico en el que se acuerdan aspectos de carácter fundamentalmente normativo.

---

73. Vid. el citado Informe del Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, p. 18.

Puede aventurarse que esta función del procedimiento justificaría su mantenimiento incluso al margen de la existencia o posibilidad de impugnación, pues los costes son bajos (un proceso de discusión técnico muy discreto y que no implica renunciadas a facultades propias) y los beneficios considerables (un acuerdo político, el desarrollo de dinámicas de cooperación y participación, la pacificación de ámbitos de actuación de ambas administraciones...). Se trata pues de una función que nace de la discusión jurisdiccional pero que se distancia de ella tanto en cuanto a su objeto (materialmente normativo) como en cuanto a sus efectos (mediatos, pero relevantes para terceros y, especialmente, para otras Comunidades).

En este sentido, el procedimiento despliega una dinámica más próxima a la general de las relaciones intergubernamentales y más alejada de la jurisdiccional<sup>74</sup>, pero su configuración sigue respondiendo a los elementos de vinculación con el proceso jurisdiccional: no extensión a momentos previos a la aprobación de la norma o posteriores a su impugnación, bilateralidad, publicidad sólo del acuerdo y de carácter formal, nula intervención parlamentaria, reducido control de las negociaciones y los acuerdos, uso de las negociaciones para finalidades ajenas a la jurisdiccional, etc.

Por ello, resulta necesario asumir que el procedimiento del art. 33.2 LOTC ha desarrollado una virtualidad distinta de la original y que, sin cuestionar su eficacia y su adecuación a derecho, sería positivo introducir en el mismo elementos propios de una dinámica más política, esencialmente en torno de las nociones de publicidad, vinculación con los órganos multilaterales de cooperación y control parlamentario. A esta finalidad responden las propuestas que constituyen el apartado final de este trabajo.

## V.- Algunas propuestas de reforma

### V.1.- Reformas en la práctica del procedimiento

#### a) El momento del procedimiento y la suspensión de la norma autonómica

El procedimiento se desarrolla sobre normas ya aprobadas y antes de la formalización del recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, su virtualidad en términos de intensidad y número de acuerdos sería mayor si se desplegara antes (durante la elaboración de la norma) y pudiera extenderse a un momento posterior. Nada lo impide, pues las facultades de los gobiernos en relación con la tramitación legislativa son más que considerables, y la posibilidad de desistir de un proceso ya iniciado es clara<sup>75</sup>.

De hecho, el proceso surge como sustitutivo de una participación previa (en fase de proyecto gubernamental o legislativa) insuficiente. Sería pues razonable

74. Vid. por todos X. Arbós Marín, p. 130.

75. Vid. el acuerdo de la Comisión Bilateral con el País Vasco (resolución de 19-11-2015, BOE 30-11-2015) sobre el RD-Ley 1/2015, que prevé la extensión de la interpretación efectuada sobre bonificaciones de la Seguridad Social a la Ley 18/2014, en materia de competitividad, con el correspondiente de desistimiento de la Comunidad ante el TC.)

ampliar a esa fase algunos de los elementos que se han mostrado eficaces en el 33.2 LOTC: incorporación del nivel técnico a las negociaciones, generación de grupos de trabajo específicos, elementos de bilateralidad relevantes (compatibles con la discusión multilateral). La mayor imbricación de discusiones bilaterales y conferencias sectoriales, y la formalización del trabajo de estas últimas en relación con normas estatales (y también con normas autonómicas) son cuestiones que parecen especialmente positivas y útiles.

Más compleja es la cuestión de la vigencia de la norma durante el proceso de negociación y la posible suspensión posterior cuando se interponga el recurso de inconstitucionalidad: en cuanto a la primera cuestión no parece que quepa alteración alguna de una práctica de ralentización del proceso de desarrollo y aplicación siempre que ello sea políticamente razonable y no comporte un uso del procedimiento para retrasar precisamente la vigencia de la norma; en cuanto a la suspensión, los problemas se derivan de una práctica estatal de solicitud generalizada que debería revisarse especialmente para los recursos posteriores a un procedimiento negociado.

#### b) La vinculación con los órganos multilaterales

La bilateralidad del procedimiento, derivada de su comprensión jurisdiccional, es su principal problema, a la vez que el elemento que ha permitido su desarrollo. Por ello sería útil prever vínculos con los órganos multilaterales, en especial las conferencias sectoriales, que permitieran el seguimiento del proceso negociador por todas las comunidades y facilitaran la generalización de los efectos correspondientes.

En este sentido, se plantean una serie de elementos que podrían desarrollarse sin necesidad de cambio normativo alguno: la comunicación a la conferencia sectorial del inicio y fin de las negociaciones, la previsión de grupos de trabajo estables en cada conferencia sobre conflictividad o la inclusión en el orden del día del tratamiento de los acuerdos alcanzados de modo bilateral. Todos estos elementos pueden realizarse ya hoy, pero sin una formalización en la actividad de la conferencia la práctica demuestra que no consiguen implantarse.

De todos modos, el principal elemento de mejora del procedimiento a través de las conferencias sectoriales es la discusión previa de los proyectos normativos. Se trataría de avanzar a esta fase las negociaciones que hoy tienen lugar predominantemente cuando la norma ya se ha aprobado, lo que mejoraría muy considerablemente los elementos de seguridad jurídica, claridad normativa y calidad de la ley adoptada, y permitiría una negociación sobre aspectos de fondo que hoy no tiene lugar. Ciertamente, buena parte de los proyectos de ley del estado pasan por la correspondiente conferencia sectorial, pero en demasiados casos ese paso es meramente formal, sin que se desarrollen discusiones al respecto. La previsión en cada conferencia de un grupo de trabajo normativo, en el que participaran también los órganos horizontales que han impulsado el desarrollo del 33.2 LOTC, sería de especial utilidad y resultaría probablemente más efectiva que la actual praxis.

En el caso de las normas autonómicas, la situación es aún menos satisfactoria. Las comunidades no trasladan a las conferencias sus proyectos normativos, lo que resultaría especialmente útil para su mejora y el tratamiento de los aspectos competencialmente discutibles; y debe insistirse en que la información al Estado y al resto de Comunidades no es una injerencia competencial, sino un elemento propio de la lealtad entre instituciones públicas y un instrumento de mejora de la calidad de la norma.

Lo que se acaba de plantear resulta complejo en el marco de un procedimiento normativo en la fase gubernamental caracterizado por la reducida transparencia y una urgencia política que dificulta su discusión intergubernamental. Sin embargo, no hay razones para no desarrollar esa discusión durante el propio proceso legislativo parlamentario. Las posibilidades del respectivo gobierno de introducir cambios en esa fase son ampliamente conocidas y utilizadas con frecuencia, de modo que nada impediría que las conferencias asumieran como regla el tratamiento de los proyectos de ley, estatales y autonómicos, presentados a los correspondientes parlamentos, en el marco de grupos de trabajo (auténtico elemento clave de éxito del proceso) que contarán con la participación de los órganos especializados en conflictividad y relaciones intergubernamentales.

#### c) Publicidad y control parlamentario de las negociaciones y los acuerdos

Por último, se ha hecho mención en múltiples ocasiones a lo largo del trabajo a la necesidad de incrementar la publicidad y el control parlamentario de las actuaciones gubernamentales en el marco de la Comisión Bilateral. El procedimiento, en su configuración actual, respeta los mínimos necesarios de publicidad mediante la publicación en el BOE de los acuerdos de inicio y final, en caso de éxito, del procedimiento. Pero más allá de esos mínimos, sería relevante introducir algunas obligaciones adicionales:

- en primer lugar, la publicación de la finalización de las negociaciones, también cuando no existe acuerdo. En este caso la función de la publicación no es jurisdiccional ni normativa, sino esencialmente política, y permitiría actuaciones de control respecto de la negociación realizada;
- en segundo lugar, la comunicación al Parlamento correspondiente, de modo que los grupos parlamentarios pudieran seguir el desarrollo de la norma que acaban de discutir y aprobar, ejercitando, en su caso, las facultades de control correspondientes sobre la actuación de “su” gobierno en el marco de la Bilateral;
- la publicación del informe jurídico que acompaña el acuerdo de inicio del procedimiento, que podría hacerse en las páginas web de los órganos afectados, y permitiría controlar el sentido del proceso;
- y, finalmente, sería especialmente relevante introducir el procedimiento en la dinámica de los órganos parlamentarios destinados al seguimiento y evaluación de las leyes, allí donde existen.

### *V.2.– Reformas legales*

Otras reformas necesitan modificación legal, que, con carácter general, permitiría alejar el procedimiento de la dinámica jurisdiccional y acercarlo a la discusión política. Así, las modificaciones propuestas en el apartado anterior podrían formalizarse en la regulación legal de las conferencias sectoriales, y sería especialmente relevante incluir menciones a esta dinámica en los reglamentos parlamentarios que podrían también prever un momento en el procedimiento legislativo en el que los gobiernos del otro nivel (estatal o autonómico) pudieran hacer llegar sus observaciones. Pero el elemento fundamental de reforma legal es el régimen de suspensión automática de la ley autonómica, de acuerdo con el art. 161.2 CE: una simple referencia al carácter excepcional de este supuesto cuando se desarrolla el proceso del art. 33.2 LOTC sería especialmente relevante para frenar la dinámica actual de solicitud generalizada de la suspensión y cambiar la dinámica del proceso.

### *V.3.– Reformas en el marco de una revisión constitucional*

El actual debate sobre la reforma constitucional invita también a tomar en cuenta esa posibilidad. En primer lugar para una nueva regulación general de la posibilidad de suspensión de la ley ante el TC; pero sobre todo para situar el actual procedimiento del art. 33.2 LOTC en su contexto más adecuado: el de la reforma de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas. En ese sentido, la reforma del Senado como un nuevo marco de participación autonómica en decisiones estatales (y especialmente en su modalidad de presencia gubernamental, sobre el modelo alemán) se configura como un modelo especialmente adecuado para las cuestiones tratadas en este trabajo, pues:

- situaría la discusión en su sede adecuada: el procedimiento legislativo y no el de desarrollo y aplicación de la norma, a la vez que facilitaría la participación y negociación entre gobiernos (y administraciones);
- permitiría una negociación sobre los aspectos políticos y auténticamente centrales de la norma estatal, ámbito hoy excluido de hecho del procedimiento del art. 33.2 LOTC;
- y garantizaría plenamente los elementos de publicidad, pluralismo y aplicación general a todas las Comunidades afectadas.