



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho

GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

El artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y su aplicación en el Principado de Asturias

Alumno: Jaime Moyano Fernández

Convocatoria extraordinaria adelantada de finalización de estudios del curso
2021-2022

RESUMEN

La reforma del año 2000 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional introdujo en el apartado segundo del artículo 33 una posible ampliación del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, siempre que se cumplan los requisitos que también en él se señalan.

A lo largo del presente trabajo se estudiarán los motivos de su incorporación, los pros y contras de esta ampliación y de las exigencias que se establecen para que pueda tener lugar, con atención a los supuestos en que puede operar y a los sujetos que deben intervenir, con especial mención a las Comisiones Bilaterales de Cooperación, las cuales son las encargadas de intentar llegar a un acuerdo que ponga fin a la controversia y evitar la posible interposición del recurso.

Por último, realizaré un análisis de la incidencia práctica del nuevo artículo 33.2 LOTC en el Principado de Asturias.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ATC.....	Auto del Tribunal Constitucional
CCAA.....	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
EAC.....	Estatuto de Autonomía de Cataluña
EEAA.....	Estatutos de Autonomía
LORAFNA.....	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LRJAP-PAC.....	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP.....	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
TROTU.....	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo
TC.....	Tribunal Constitucional
SEPE.....	Servicio de Empleo Público Estatal
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	3
1.- INTRODUCCIÓN.....	5
2.- INCORPORACIÓN Y FINALIDAD DEL ART. 33.2 LOTC.....	6
2.1.- REGULACIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	6
2.2.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS DE INCORPORACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC.....	7
2.3.- CONCILIACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC CON LA CE. PROS Y CONTRAS DE LA VÍA DEL ART. 33.2 LOTC.	8
3.- REQUISITOS PARA ACTIVAR EL ART. 33.2 LOTC.....	11
3.1.- OBJETO Y SUJETOS LEGITIMADOS EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CUYA INTERPOSICIÓN SE PRETENDE EVITAR ..	11
3.2.- REUNIÓN COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN.....	12
3.3.- ADOPCIÓN DE ACUERDO SOBRE INICIACIÓN DE NEGOCIACIONES Y COMUNICACIÓN DEL MISMO AL TC.	17
3.4.- ACUERDO DE FINALIZACIÓN DE NEGOCIACIONES: CONTENIDO Y EFECTOS DE SU TRIUNFO O FRACASO.	19
4.- LA APLICACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS....	20
4.1.- MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO	21
4.2.- LA APLICACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS	24
4.3.- RESUMEN DEL USO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	33
5.- CONCLUSIONES.....	33
FUENTES NORMATIVAS	36
FUENTES JURISPRUDENCIALES.....	37
FUENTES BIBLIOGRÁFICAS	37
FUENTES DOCUMENTALES.....	38

1.- INTRODUCCIÓN

Desde la proclamación de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) y el establecimiento del modelo autonómico ha sido una constante las desavenencias entre Comunidades Autónomas y Estado. Cuando estas traen causa de una ley o norma con rango de ley que se cree inconstitucional, el recurso de inconstitucionalidad es uno de los procedimientos que permite su impugnación. Este instrumento no solo se encuentra regulado genéricamente, en lo que a su objeto, legitimación y sentencias se refiere, en los arts. 161,162 y 164 del Título IX de la CE, dedicado al Tribunal Constitucional (TC). Por remisión constitucional, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) también se ocupa del mismo, procediendo a su concreción con mucho mayor detalle (arts. 27-34 y 38-40 LOTC).

El objetivo de este trabajo, sin embargo, es evaluar la principal novedad de la reforma que sufrió la LOTC en el año 2000 en relación al mencionado recurso; la ampliación del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad para dar tiempo a que se pueda resolver la controversia extrajurisdiccionalmente en el marco de unas Comisiones Bilaterales de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma afectada, sin necesidad de llegar al Tribunal Constitucional. Por supuesto nos referimos al art. 33.2 LOTC, que busca evitar el uso del recurso de inconstitucionalidad para dar respuesta a los conflictos entre Comunidades autónomas (CCAA) y Estado provocados por una ley o norma con rango de ley mediante un acuerdo pacífico entre los implicados.

El hecho de que quede en sus manos el buscar una solución puede parecerles una opción más apetecible que acudir al Tribunal Constitucional, no solo porque les permite participar directamente en la solución que se acabe tomando, sino porque el propio proceso del recurso de inconstitucionalidad es arduo y en muchas ocasiones puede tener un resultado incierto. Por lo tanto, no es de extrañar que las CCAA y el Estado apuesten por este método en lugar de acudir directamente a la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Además, en caso de no llegar a un acuerdo, ello no impide que se acabe interponiendo recurso de inconstitucionalidad. De hecho, aquí reside la novedad del apartado 2 del art. 33 LOTC; en ese caso el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad será de 9 meses, un aumento considerable respecto al plazo ordinario de 3 meses

Será necesario a su vez evaluar la regulación legal de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, a las que el art. 33.2 LOTC concede un especial protagonismo, pues la reforma del año 2000 de la LOTC le confiere una función clara y relevante.

Observaremos que tipos de acuerdos se pueden alcanzar en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que naturaleza tienen, su alcance y a quien afectan, otorgándonos de esta manera una perspectiva precisa del alcance de la vía del art 33.2 LOTC.

Por último, estudiaré la situación del art. 33.2 LOTC y las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el Principado de Asturias, observando la regulación de las mismas en el Principado, analizando las ocasiones en las que se acudió a la vía del 33.2 LOTC y explicando el resultado alcanzado.

Para la realización del presente trabajo me serviré de las normativas tanto estatal como autonómica relacionadas con el art. 33.2 LOTC y las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Será también primordial estudiar la Jurisprudencia del Tribunal

Constitucional respecto a esta materia, que otorga valiosa información e interpretación sobre dichos asuntos en diversas Sentencias. Por último, haré uso de los distintos estudios y trabajos doctrinales sobre la presente materia, si bien el número de los mismo es más bien reducido, hay obras y comentarios muy interesantes que nos otorgarán una perspectiva privilegiada a la hora de alcanzar los objetivos del presente estudio.

2.- INCORPORACIÓN Y FINALIDAD DEL ART. 33.2 LOTC.

El realizar un análisis profundo del art. 33.2 LOTC, así como de sus consecuencias teórico-prácticas, no puede limitarse únicamente al estudio del articulado, sino que es esencial realizar un análisis breve y conciso de los elementos tangenciales que dieron lugar a su formación y de los antecedentes y motivos por los cuales se consideró necesaria su introducción.

Por otra parte, no podemos dejar de lado el contexto en el cual se encuentra la vía del art. 33.2 LOTC y es que al fin y al cabo no deja de ser un elemento que encuentra su significado dentro de la figura del recurso de inconstitucionalidad. Por lo tanto, no podemos realizar un adecuado estudio sin previamente referirnos, aunque sea escuetamente, a la regulación del recurso de inconstitucionalidad.

2.1.- REGULACIÓN DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El estudio del ya mencionado recurso debe empezar sin lugar a duda, en la cumbre de la pirámide normativa española, la Constitución de 1978. Aquí nos encontramos una situación llamativa, puesto que muchas materias son tratadas en la norma suprema de nuestro ordenamiento de manera muy abstracta, pero el recurso de inconstitucionalidad recibe una regulación directa y detallada por parte de la CE; cualquier cambio de estos aspectos del recurso de inconstitucionalidad, supondría sin excepción una reforma de la norma suprema del ordenamiento español.

En el Título IX, que regula el Tribunal Constitucional, encontramos numerosos art. que mencionan el recurso de inconstitucionalidad. El art. 161, en su apartado 1, enumera las competencias del TC, entre las que se encuentra el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. El art. 162, por su parte, establece quienes estarán legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, lo cual adquiere una relevancia significativa, debido a que no todos ellos podrán acogerse a la ampliación de plazo de interposición prevista en el art. 33.2 LOTC. El art. 164, si bien no hace mención directa al recurso de inconstitucionalidad, no podemos separarlo del mismo, puesto que en su primer apartado expresa la obligatoriedad de publicar las sentencias del Tribunal Constitucional (entre las que se incluyen las resoluciones de los recursos de inconstitucionalidad), su valor de cosa juzgada y efectos frente a todos, así como el mantenimiento de la vigencia de aquella parte de la ley no afectada por la inconstitucionalidad. Por último, tenemos el art. 165, que establece la reserva de Ley Orgánica para regular el funcionamiento del TC, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.

Este último artículo nos da la oportunidad de ligar con el siguiente peldaño de nuestro análisis del recurso de inconstitucionalidad, el cual sería su regulación en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Si bien la CE hace una regulación bastante notable, esta no abarca todos los aspectos del recurso de inconstitucionalidad, especialmente los de carácter procedimental por relevantes que sean, por ejemplo, en lo que aquí interesa, el plazo de interposición del recurso. Para concretar estas

cuestiones que quedan pendientes está la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

No puede ser de otro modo; el recurso de inconstitucionalidad es una de las principales competencias del Tribunal Constitucional, por lo que el desarrollo de su régimen jurídico debe corresponder a su norma reguladora.

Pero sin más dilación, y centrándonos en la LOTC, podemos observar que el Título II de dicha Ley está dedicado a los procesos de declaración de inconstitucionalidad y el Capítulo II de dicho Título regula en concreto el recurso de inconstitucionalidad, al que dedica 4 artículos, aquellos comprendidos entre los arts. 31 y 34 ambos incluidos.

La regulación que realiza la LOTC del recurso de inconstitucionalidad complementa con gran eficacia las menciones que hace la Constitución Española, puesto que es mucho más específica. Relaciona legitimados y objeto de enjuiciamiento; se refiere al plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, 3 meses en general, ampliable tras la reforma a la que nos referiremos a continuación, o detalla paso a paso el procedimiento a seguir durante toda la tramitación.

Ahora que ya hemos establecido las bases del recurso de inconstitucionalidad en su conjunto, podemos centrarnos en el estudio del art. 33 LOTC y en consecuencia de su apartado segundo¹.

2.2.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS DE INCORPORACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC.

El apartado 2 del art. 33 LOTC, que se incorporó en su reforma de 7 de enero del año 2000, no tendría sentido sin la existencia previa del propio art. 33 LOTC, el cual trata en su apartado 1 el tema del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, por lo general 3 meses desde que se publica oficialmente la normativa supuestamente inconstitucional, así como la necesidad de expresar en la demanda quién ejercita la acción, qué preceptos, normas o actos serían objeto de recurso y cuáles son los preceptos constitucionales presuntamente infringidos.

Examinando el articulado original de la LOTC, cabe destacar como las modificaciones que sufrió el art. 33 LOTC fueron únicamente aditivas y no puramente modificativas. De ello es posible deducir que la incorporación de la vía del apartado 2 no respondía necesariamente a un ánimo de cambio radical o incluso de reparación, sino que podríamos considerarla como un complemento que no altera drásticamente la dinámica y naturaleza del recurso de inconstitucionalidad.

Respecto a los motivos por los cuales se consideró necesaria la introducción de esta vía, podríamos realizar un análisis superficial y mencionar alguno de sus aparentes efectos positivos, como podría ser el de ofrecer una alternativa de solución no jurisdiccional a las controversias suscitadas entre Estado y CCAA.

Sin embargo, las razones van más allá y son de mayor calado teórico, como señala la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Hay que subrayar que la introducción de dicha reforma encuentra su justificación constitucional en la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional, en concreto se menciona la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 80/1985, de 4 de julio, que

¹ E. Espín Templado, "Artículo 33", Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, 2001, p. 495-496.

establece la importancia del principio de colaboración, así como la necesidad de que este rija las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En este sentido, destaca en la exposición de motivos el papel de las Comisiones Bilaterales de Cooperación como mecanismo utilizado para articular esta colaboración conjunta entre Estado y CCAA. Aunque no se diga expresamente, resulta evidente que su protagonismo en la vía del art. 33.2 LOTC es un intento de institucionalizar la función de las propias Comisiones Bilaterales de Cooperación, después de que apenas un año antes la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualmente derogada, quiso por primera vez establecer una regulación a nivel estatal de tales Comisiones².

También destaca de esta exposición de motivos que este procedimiento, aunque tenga como objetivo principal evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad, no excluye al Tribunal Constitucional; nada puede evitar que se interponga ante él dicho recurso de inconstitucionalidad si no se llega a un acuerdo, solo que en esta ocasión el plazo estará ampliado a 9 meses. En realidad, hay que puntualizar que técnicamente se trata de una ampliación de 6 meses respecto a los 3 meses del plazo general, puesto que se considera que este será tiempo suficiente para la adopción de un acuerdo. El informar al TC de la decisión de intentar llegar al mismo es requisito indispensable para seguir esta vía.

Por último, la propia exposición de motivos señala que la propia Ley pretende: *“ampliar e intensificar los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el intento de buscar entre todos, dentro del respectivo e indispensable marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad”*³.

Esos serían los motivos por los cuales se consideró necesaria la introducción de la vía del art. 33.2 LOTC. Como vemos, se centran mayoritariamente en la mejora de las relaciones entre el Estado y las CCAA.

2.3.- CONCILIACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC CON LA CE. PROS Y CONTRAS DE LA VÍA DEL ART. 33.2 LOTC.

Como es obvio, ninguna norma del ordenamiento español puede contradecir lo dispuesto en la CE como norma jurídica suprema. Entre ellas las Leyes Orgánicas, a las que la propia CE da una marcada importancia en su art. 81: *“1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”*. Y es que podemos considerar que las leyes son unas de las fuentes de Derecho infraconstitucionales más relevantes⁴.

Con el paso del tiempo se puede constatar fácilmente que la normativa que se incluyó en la reforma del año 2000 sigue vigente y vemos ejemplos de utilización de la vía del art. 33.2 LOTC en la actualidad, por lo que independientemente del análisis que

² X. Arbos, “Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley”, Teoría y realidad constitucional, nº 34, 2014, p. 133.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 13/1992 de 6 de febrero, F. J. 7.

⁴ X. Arbos, “Acuerdos prejudiciales...”, ob. cit., p. 139.

hagamos sobre ventajas y desventajas de este método, es evidente que dicha vía tiene un valor intrínseco que favorece su elección por las partes implicadas.

Sin embargo, no podemos limitarnos a una simple valoración empírica del mantenimiento de dicha regulación, así como de la continua práctica y utilización del art. 33.2 LOTC para justificar su validez. Al fin y al cabo, como ya observamos, la introducción de estos preceptos en la reforma del año 2000 buscaba intensificar los lazos de colaboración entre Estado y CCAA, por lo que debemos acudir a la propia CE para comprobar si ese objetivo encaja con la normativa constitucional.

En la propia CE podemos observar que no se hace menciones literales a este principio cuando hablamos de relaciones entre Estado y CCAA; por ejemplo, tenemos el art. 145 CE, que menciona la colaboración entre CCAA, pero no con el Estado. Entonces surge el interrogante: ¿Cómo podemos comprobar el cumplimiento acorde con la CE de estos principios? Es ahí donde vuelve a entrar el poder interpretativo del TC en la STC 80/1985, de 4 de julio, que se menciona en la propia exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero. En dicha sentencia se expresa que el Estado y las CCAA están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración por la propia configuración del modelo territorial introducido en la CE, así como al deber mutuo de auxilio e información, sin que estos últimos puedan exigirse de manera coercitiva, lo cual refuerza el aspecto colaborativo y de cooperación de los mismos⁵.

Si atendemos a las características del procedimiento del art. 33.2 LOTC, podemos comprender que se trata de un método que cumple con estas características; las Comisiones Bilaterales de Cooperación se sitúan en un ámbito de colaboración y como su propio nombre indica, de cooperación. El hecho de que ambas partes puedan solicitar la incoación de este proceso es otra prueba más de que esta vía pretende ofrecerles las mismas condiciones; además si su intención no fuera colaborar y cooperar tendría más sentido acudir directamente a la vía del recurso de inconstitucionalidad, debido a su naturaleza contenciosa, que poner en marcha la vía del art. 33.2 LOTC.

Por lo tanto, solo nos quedaría evaluar los aspectos positivos y negativos de la vía del art. 33.2 LOTC. Sería demasiado simplista considerar que un proceso destinado a establecer una vía no contenciosa de cooperación y colaboración carece de aspectos no deseados. Esta no es la realidad, puesto que podemos enumerar una serie de aspectos positivos, no deja de ser la cara de una moneda que irremediamente tendrá aspectos negativos.

Respecto de los aspectos positivos que nos ofrece la vía del art. 33.2 LOTC, al tratarse de una alternativa no contenciosa para resolver controversias entre Estado y CCAA, la cual prescinde de un tercero independiente totalmente al margen de los intereses de los implicados, estos, sin excesivos formalismos, pueden acordar la solución, ofreciendo probablemente un resultado más satisfactorio, que no “perjudique” a ninguna de las partes.

Por otra parte, podemos considerar el hecho de que no llevar las controversias por la vía del recurso de inconstitucionalidad implicará liberar de carga de trabajo al TC, pues resolverlas a través de dicho recurso cuando tienen su origen en una ley estatal o autonómica que invade o menoscaba competencias ajenas, era una de sus principales

⁵ STC 80/1985, de 4 de julio. F.J. 2

tareas, según la propia CE y la LOTC. Esa alternativa puede ser una buena “vía de escape.”⁶

Es también destacable la formación y utilización de órganos intergubernamentales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Los grupos de trabajo de las mismas tienen un marcado carácter técnico, alejándose de los aspectos políticos de la negociación, para dar paso a una discusión centrada en los ámbitos competenciales e intergubernamentales.⁷

Por último, una de las novedades beneficiosas que incluye la vía del art. 33.2 LOTC es la ampliación del plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que será de 9 meses, lo que se considera necesario para alcanzar un acuerdo⁸. Esta extensión podría ser motivo más que suficiente para intentar buscar una solución por esta vía.

Es turno ahora de observar que aspectos negativos puede tener la vía del art. 33.2 LOTC. El hecho de que esté pensada para su resolución mediante Comisiones Bilaterales de Cooperación, implica una exclusión de los Parlamentos responsables la mayoría de las veces de los procesos de aprobación y reforma de las normas cuya constitucionalidad se pone en entredicho. Al fin y al cabo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación están compuestas por miembros de los Gobiernos tanto del Estado como de las CCAA que en su caso estén implicadas, por lo que un proceso que puede incidir de forma ajena a dichas Cámaras sobre el contenido futuro de leyes, actos y disposiciones recurribles mediante recurso de inconstitucionalidad, puede verse como un potencial detrimento al pluralismo político mediante el debate parlamentario, a pesar de ello, actuaciones como la comunicación a las cámaras del inicio de negociaciones y el la necesidad de publicar los acuerdos alcanzados permitirían mantener el respeto de los principios de publicidad y pluralismo.⁹

A su vez estas reuniones carecen de la publicidad propia de una sesión parlamentaria; incluso un recurso de inconstitucionalidad y la sentencia que le pone fin, permitirían conocer mejor los argumentos y motivos jurídicos que dieron lugar a la controversia y los que luego se manejan para fundamentar la resolución.¹⁰

Un aspecto negativo a destacar respecto a este cauce conciliador es la falta de garantías de llegar a un acuerdo, su efectividad está exclusivamente ligada a los esfuerzos que realicen los ejecutivos estatal y autonómico.

La adopción de la vía del art. 33.2 LOTC no garantiza en ningún momento la adopción de un acuerdo favorable que culmine exitosamente, ni tampoco evitaría la eventual interposición del recurso de inconstitucionalidad, supuesta ventaja principal y objetivo, de esta alternativa otorgada por la LOTC¹¹. Este inciso adquiere una relevancia destacada cuando traemos a colación el apartado 3 del propio art. 33 LOTC al que ya

⁶ E. Roig Molés, “Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”, en: E. Aja Fernández, J. García Roca, J. A. Montilla Martos (Dir.), Informe Comunidades autónomas 2015, Instituto de Derecho Público, 2016, p.40.

⁷ E. Roig Molés, “Contenido y eficacia...”, ob. cit., p.42.

⁸ Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Exposición de motivos.

⁹ E. Roig Molés, “Contenido y eficacia...”, ob. cit., p.61-62.

¹⁰ L. Latorre Vila, “¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: El acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón”, Cuadernos Manuel Giménez Abal, nº6, 2013, p. 91.

¹¹ E. Espín Templado, “Artículo 33”, “Comentarios a la Ley...”, ob. cit., p. 496-496.

hicimos referencia anteriormente, dicho apartado prevé que el resto de sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad lo pueden hacer con independencia de que los ejecutivos estatal y autonómico acudan a esta vía. En resumen, el comprometerse a intentar llegar a un acuerdo, no afecta a la legitimación de acción del resto de sujetos.¹²

Por otra parte, se pone en duda la validez de los acuerdos alcanzados en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación ante terceros. Esto se debe a que son las administraciones estatal y autonómica las implicadas en alcanzar un acuerdo con incidencia en terceros, por lo que únicamente vincularían a los gobiernos que componen dicha Comisión Bilateral. Son los propios acuerdos los que determinarán las consecuencias jurídicas de los mismos, que variarán dependiendo del tipo de acuerdo que se alcance: de iniciativa legislativa, adopción de reglamentos o el establecimiento de normas interpretativas. Estos acuerdos no sustituyen estos actos, siendo vinculante únicamente como acuerdo político, por lo que cualquier acción en consecuencia de incumplimiento se limitaría al incumplimiento de la Ley, no del acuerdo en si mismo¹³.

Como último aspecto quizás en contra de esta vía, podemos señalar que el art. 33.2 LOTC tiene un contenido mucho más político que jurídico. A la hora de acudir a la misma, tanto la decisión de seguir este procedimiento, como la de adoptar un acuerdo son decisiones políticas que toman los Gobiernos del Estado y de las CCAA. También podríamos considerar que llevar a cabo las modificaciones acordadas en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, supondría una decisión política y no jurídica¹⁴.

Un aspecto destacable, al que podríamos atribuir tanto tintes negativos como positivos, serían las situaciones en las que no se resuelven todas las controversias a través del acuerdo. A pesar de no haber logrado plenamente el objetivo, no podemos obviar que el hecho de reducir el futuro contenido del recurso de inconstitucionalidad que se pretendía evitar puede considerarse un avance respecto a la situación inicial, si bien ello no impide la interposición del recurso de inconstitucionalidad “parcial” en el plazo ampliado¹⁵.

Ahora que hemos establecido las bases en las que se asienta la vía del art 33.2 LOTC, podremos entrar a realizar un análisis correcto y profundo de la materia en cuestión, continuando con los requisitos para activar el art. 33.2 LOTC.

3.- REQUISITOS PARA ACTIVAR EL ART. 33.2 LOTC

Establecido el contexto y los motivos por los cuales se introdujo la reforma del año 2000 de la LOTC y, en consecuencia, la vía del art. 33.2, examinaremos todos los aspectos relacionados con su puesta en marcha.

3.1.- OBJETO Y SUJETOS LEGITIMADOS EN EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CUYA INTERPOSICIÓN SE PRETENDE EVITAR

Uno de los aspectos que adquieren mayor importancia a la hora de evaluar los elementos de la vía del art. 33.2 LOTC es la cuestión de quién tiene la opción de acogerse a lo que él establece. Si acudimos a la CE al art. 162, observamos como los sujetos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad son: el Presidente

¹² E. Espín Templado, “Artículo 33”, “Comentarios a la Ley...”, ob. cit., p. 500-501.

¹³ E. Roig Molés, “Contenido y eficacia...”, ob. cit., p.61-62

¹⁴ L. Latorre Vila, “¿Competencia legislativa...”, ob. cit., p. 93.

¹⁵ E. Roig Molés, “Contenido y eficacia...”, ob. cit., p.45.

del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y las Asambleas de las mismas. De ellos, los únicos sujetos que pueden optar por seguir el art. 33.2 y en consecuencia beneficiarse de la ampliación del plazo de interposición del recurso son el Presidente del Gobierno de España y los Gobiernos autonómicos mediante los órganos colegiados de estas, quedando el resto de sujetos con la única opción de interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de 3 meses.

No es cuestión baladí, puesto que la creación del procedimiento alternativo al recurso de inconstitucionalidad al que nos referimos en la realización del presente estudio tiene gran parte de su justificación en los sujetos que pueden valerse de este novedoso cauce procedimental.

Cuestión distinta es la legitimación de los restantes sujetos para interponer recurso de inconstitucionalidad. No se verá afectada para recurrir las mismas normas sobre las que opera la vía del art. 33.2 LOTC, como ya observamos en el epígrafe dedicado a sus pros y contras, gracias al apartado 3 del art. 33 que introdujo la reforma del año 2000¹⁶.

No podemos dejar de lado una duda razonable que puede surgir respecto de los sujetos legitimados, en relación con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la celebración de reuniones constitutivas respecto a las Comisiones Bilaterales de Cooperación realizadas en 1995¹⁷ puede interpretarse como un paso para que puedan seguir esta vía. Sin embargo, la ausencia de actos posteriores de regulación de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, así como la especificidad del art. 33.2 LOTC al referirse únicamente a las CCAA, parece descartar esta posibilidad.

Respecto al objeto del recurso de inconstitucionalidad del que se pretende evitar su interposición, el propio art. 33.2 LOTC realiza una mención escueta del mismo, en concreto enumera dicho apartado: “[...] *contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley...*”. Como ya mencionamos anteriormente, dado que los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial interpuestos por el Presidente del Gobierno y los Ejecutivos autonómicos eran muy numerosos, puede pensarse que el objetivo del legislador con la introducción del art. 33.2 LOTC era minorar este tipo de recursos y aligerar la tarea del TC. Podemos realizar un pequeño ejercicio especulativo sobre el motivo por el cual la carga del TC era tan elevada; la indefinición en los primeros momentos del alcance de las normas de reparto competencial y el interés de los Ejecutivos estatal y autonómicos en aclararlo y eliminar las normas y actos legales que las vulneraran. Antes de la reforma del año 2000 de la LOTC, el único método que tenían a su disposición sería el de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad; todo ello dio lugar a la creación de la vía del artículo del 33.2 LOTC¹⁸. Sin embargo, independientemente de ello, las razones por las que se pueden acoger al art. 33.2 LOTC no se limitan a la controversias de contenido competencial provocadas por la ley, norma o acto con fuerza de ley presuntamente inconstitucional, sino que sería posible de incurrir en cualquier vicio de inconstitucionalidad.

3.2.- REUNIÓN COMISIÓN BILATERAL DE COOPERACIÓN

Uno de los elementos esenciales y a su vez más significativos que requiere el cauce alternativo al recurso de inconstitucionalidad del art. 33.2 LOTC es la reunión de la

¹⁶ E. Espín Templado, “Artículo 33”, “Comentarios a la Ley...”, ob. cit., p. 500

¹⁷ M. J. Ridaura Martínez, “Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 2007, nº 60/61, p. 67.

¹⁸ E. Espín Templado, “Artículo 33”, “Comentarios a la Ley...”, ob. cit., p. 495

Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma que en su caso corresponda, independientemente de quien solicite dicha reunión. Dicha previsión la realiza el apartado a) del art. 33.2 LOTC y la elección de la Comisión Bilateral de Cooperación como instrumento para llevar a cabo este trámite conciliador, no se trata bajo ningún concepto de una decisión arbitraria como observaremos a continuación.

3.2.1.- Orígenes y antecedentes.

Podemos ubicar los antecedentes de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, dicha normativa (que es el equivalente al Estatuto de Autonomía de otras regiones) en su art. 69 establecía la creación de una Junta de cooperación entre las Administraciones Estatal y Autonómica (Comunidad Foral de Navarra, como es obvio). A lo largo de los años 80 y 90, numerosas CCAA surgieron con sus propias versiones órganos de cooperación, sin una previsión legal a nivel nacional que las respaldase.¹⁹

Fue en el año 1992 con la introducción de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) disposición actualmente derogada, donde surgió el primer intento de establecer una regulación que estableciese de manera ordenada las figuras de colaboración vertical entre Estado y CCAA. La modificación de dicha Ley en 1999 introdujo alguno de los caracteres que asociamos actualmente con la Comisiones Bilaterales de Cooperación. Como ya hemos observado, la Ley crearía jurídicamente estos instrumentos, que en la práctica ya existían fácticamente. Solo un año más tarde, las Comisiones Bilaterales de Cooperación verían reforzada su relevancia con la reforma del año 2000 de la LOTC, que ya hemos mencionado extensamente a lo largo del presente estudio.²⁰

3.2.2.- Regulación actual.

Atendiendo a la presente situación de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, podemos observar que la aproximación que ha realizado tanto los Gobiernos Estatal y Autonómico sigue una constante actitud colaborativa. Como única norma de ámbito estatal que regula dichas Comisiones es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), de manera directa en su art. 153, estableciendo previsiones respecto a ciertos aspectos de su composición y naturaleza, y de manera indirecta en el art. 73.1.3º c), mencionando la participación del Delegado del gobierno en las mismas.

La LRJSP en su art. 153 establece que las Comisiones Bilaterales de Cooperación incluyen un número igual de representantes de la Administración General del Estado y miembros del Consejo de Gobierno de la CA implicada. Ejercen estas Comisiones Bilaterales de Cooperación funciones de consulta y adopción de acuerdos destinados a mejorar la coordinación entre ambas administraciones. También se establecen previsiones de carácter formal, como la posibilidad de crear grupos de trabajo o la obligación de cumplir las decisiones tomadas en el seno de las Comisiones Bilaterales de cooperación, que tomarán la forma de acuerdos y que deberá ser certificado en acta.

¹⁹ L. Latorre Vila, “¿Competencia legislativa...”, ob. cit., p. 93.

²⁰ M. J. Ridaura Martínez, “Las comisiones bilaterales...”, ob. cit., p. 67-68.

En el ámbito autonómico, los “nuevos” Estatutos de autonomía, también denominados de segunda generación, como son los de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Navarra, Extremadura y Canarias, incluyen en su articulado provisiones sobre las funciones y composición de las propias Comisiones Bilaterales de Cooperación.²¹

Podemos hacer una distinción entre el tratamiento que se les da a las Comisiones Bilaterales de Cooperación en los distintos Estatutos de Autonomía, algunos realizan una regulación que podríamos calificar de “extensa” en comparación con el resto, así pues, las CCAA de Cataluña y Andalucía realizan un desarrollo de las funciones específicas, miembros, periodicidad de reuniones y la adopción del reglamento interno, mientras que otras CCAA como Canarias, Castilla y León, Aragón y Extremadura realizan una regulación más limitada en sus respectivos Estatutos, estableciendo una referencia genérica a las funciones así como a los miembros, sin hacer menciones a aspectos como la periodicidad de las reuniones. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra se hace una brevísima mención a la existencia de las Comisiones, siendo el Estatuto de Autonomía de los que regulan las Comisiones Bilaterales de Cooperación el menos incisivo con diferencia.

Como podemos observar, la mayoría de EEAA no ofrecen regulaciones específicas sobre las Comisiones Bilaterales de Cooperación, ello no implica bajo ningún concepto que se haya renunciado a su regulación; todas las CCAA sin excepción, incluyendo aquellas que como ya mencionamos poseen regulación específica en sus Estatutos de Autonomía, han adoptado en colaboración con la Administración del Estado, diversas normas (Acuerdos, Resoluciones, Órdenes APU...) que regularán el funcionamiento y composición de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Así podemos distinguir las Comisiones Bilaterales estatutarias de las no estatutarias; las primeras están reguladas por Estatuto y normas de funcionamiento, mientras que las últimas tendrán un régimen a convenir por las partes.²²

3.2.3.- Naturaleza y Composición.

A la hora de establecer la naturaleza jurídica de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, debemos de empezar haciendo referencia a la normativa estatal encargada de regular las Comisiones Bilaterales de Cooperación, como observamos anteriormente, esta sería la LRJSP en su art. 153, dicho artículo que ya mencionamos anteriormente, determina que las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral cuya composición viene dada por un número igual de representantes de la Administración General del Estado y de la CA de la que estemos tratando, siendo los miembros de esta última parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Respecto a su composición, entraría en juego el sistema de descentralización política propio del modelo autonómico español, observamos como la norma estatal únicamente nos ofrece una designación genérica de los miembros que formarán las Comisiones Bilaterales de Cooperación dejando a las CCAA la designación específica de los miembros en sus respectivas normas autonómicas, ya observamos que cada CCAA regulará de forma diferente y propia la composición de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, estableciendo miembros permanentes, así como aquellos sujetos que

²¹ EAC (art. 183), EA Andalucía (art. 220), EA Aragón (art. 90), EA Castilla y León (art. 59), LORAFNA (art. 69), EA Extremadura (art. 64), EA Canarias (art. 192).

²² Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, “Normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación”. 2019, p.3

podrán asistir a la misma. A pesar de ello, podemos encontrar ciertos sujetos comunes de la Administración General del Estado, cuya presencia es imperativa en la mayoría de los acuerdos suscritos por las CCAA. Estos son: el Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado y el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma que en su caso corresponda; también se pide en la mayoría de los casos la presencia de ciertos Directores Generales como el de Régimen Jurídico y el de Cooperación Territorial, sin embargo; la obligatoriedad de su presencia fluctúa entre CCAA.

Atendiendo a la normativa autonómica específica sobre las Comisiones Bilaterales de Cooperación logramos observar como las CCAA que regulan en sus propios Estatutos de Autonomía establecen previsiones respecto a la naturaleza, composición y funcionamiento de estas, algunas CCAA como Cataluña en el art. 183 y Andalucía en el art. 220 de sus respectivos EEAA hacen mención a funciones específicas como llegar a acuerdos sobre conflictos competenciales, seguimiento de la política europea o impulso de medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre otros, también aprovecha este art. para hacer una designación genérica de los miembros similar a la del art. 153 LRJSP, añadiendo aspectos como el ejercicio de la presidencia (que será alternativa) o la presencia de una secretaría permanente, finalmente en estos dos Estatutos de Autonomía se establece la periodicidad de las reuniones, celebrando una sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes. El resto de EEAA como ya observamos no mencionan la periodicidad de reuniones.

Respecto a las normas de funcionamiento de cada CA, podemos dividir las mismas en tres grupos diferenciados los cuales siguen distintos modelos y regulación. En primer lugar podemos destacar aquellas normas de funcionamiento antes de la reforma del año 2000 de la LOTC, este sería el caso de País Vasco, La Rioja, Murcia y Navarra; estas CCAA optan por unas normas de funcionamiento que carecen del desarrollo que gozan otras normas de funcionamiento más recientes. Estas normas de funcionamiento más “antiguas” se caracterizan por incluir un número reducido de apartados los cuales no son muy extensos, limitados a la composición, caracteres, finalidades y funcionamiento.

En segundo lugar, tenemos aquellas CA que actualizaron o directamente crearon sus normas de funcionamiento a consecuencia de la reforma del año 2000 de la LOTC, con diferencia el grupo más extenso, aquí nos encontramos al resto de CCAA (excluyendo también a Cataluña, Andalucía y Castilla y León). Estas normas de funcionamiento se caracterizan por ampliar la regulación de las Comisiones Bilaterales de cooperación, incluyendo como principal novedad normas de funcionamiento respecto a la aplicación de la vía del art. 33.2 LOTC. También se ampliarían aspectos como los caracteres y funciones de las Comisiones, la inclusión de órganos dependientes de las Comisiones o la creación de grupos de trabajo.

Para finalizar el estudio las normas de funcionamiento, tenemos aquellas que han sido reformadas de forma más reciente, siendo la situación de Cataluña, Andalucía y Castilla y León. Estas normas de funcionamiento están caracterizadas por una minuciosa regulación de muchos aspectos relacionados con las Comisiones Bilaterales de cooperación, a diferencia de las CCAA anteriores que únicamente dedicaron menciones a los grupos de trabajo, ampliando en gran medida la regulación de la Presidencia, las Secretarías, actas, subcomisiones y órganos de apoyo.

En último lugar estudiaremos la Jurisprudencia Constitucional sobre la presente materia. El TC se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre dicha cuestión. Una Sentencia

que adquiere especial relevancia al objeto de estudio es la STC 31/2010, la cual versa sobre la reforma del año 2006 del EAC²³. Si acudimos al Fundamento Jurídico 13, se menciona la imposibilidad de concebir las relaciones entre los entes políticos estatal y autonómico, siendo Cataluña en este caso, en situación de igualdad. El TC ya se pronunció con anterioridad sobre la posición de superioridad que ostenta el Estado respecto a las CCAA.²⁴ En consecuencia, el principio de bilateralidad en el que obviamente se encuentran encuadradas las Comisiones Bilaterales de Cooperación, solo puede entenderse dentro del principio de cooperación, el cual se haya implícito en la organización territorial del Estado Español.²⁵

Aludiendo a dicha Sentencia, en su Fundamento Jurídico 115, el TC establece que la relación surgida de la Comisión Bilateral de Cooperación no se trata de una relación entre el Estado español y la Generalitat de Cataluña, sería entre los Gobiernos de ambos, un aspecto que obviamente será aplicable al resto de CCAA cuando hablemos de estas Comisiones. El TC procede a resaltar el estrecho vínculo que tienen las mismas con los respectivos Ejecutivos que las han formado; las funciones de las Comisiones serán únicamente las concernientes a ambos Ejecutivos, excluyendo el resto de funciones que cumplen otros órganos del Estado, de la Generalitat o de otra CCAA que en cada caso corresponda, esto es, aspectos relacionados con las competencias legislativas, que excepto en los casos de urgencia o delegación es privativa de las Cortes Generales y del Parlamento de Cataluña, que no tendrían nada que ver en principio con la Comisión Bilateral.

Extrayendo los elementos que esboza el TC en esta sentencia, podemos hacer un conciso resumen sobre la naturaleza y funciones de la Comisiones Bilaterales de Cooperación, dichas funciones serán de naturaleza ejecutiva, gubernativa y administrativa, acordes con las características propias de los Ejecutivos estatal y autonómico, mostrando el estrecho vínculo de las Comisiones Bilaterales de Cooperación con los propios Gobiernos implicados.²⁶

Podemos observar que las Comisiones Bilaterales de Cooperación se encuentran íntimamente ligadas con el Poder Ejecutivo, prueba de ello sería la naturaleza de los acuerdos que se pueden adoptar en el seno de dichas Comisiones. Dicho contenido no viene delimitado por ninguna normativa, por lo que debemos asumir que se vincularía a las actuaciones típicas de los Ejecutivos: iniciativa de reforma legal, desarrollo reglamentario e interpretación²⁷.

3.2.4.- Funcionamiento

A la hora de estudiar los métodos de trabajo y funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, observamos una situación similar a la que nos encontrábamos a la hora de examinar la composición de las mismas; la diversa regulación de dichas Comisiones por parte de cada CA implicará un régimen distinto dependiendo de la Comunidad. Refiriéndonos al funcionamiento, tenemos una serie de

²³ La STC 31/2010 es una Sentencia de notable importancia, su gran extensión (con la presencia de 147 Fundamentos Jurídicos), establece Jurisprudencia consolidada en numerosas materias relacionadas con las relaciones Estado-CCAA, incluyendo las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

²⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3

²⁵ STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9

²⁶ L. Latorre Vila, "¿Competencia legislativa...", ob. cit., p. 88.

²⁷ E. Roig Molés, "Contenido y eficacia...", ob. cit., p.46-47.

disposiciones comunes presentes en el art. 153 LRJSP. Realizando un examen de dicho artículo, podemos establecer una serie de características comunes respecto a sus funciones y funcionamiento, como pueden ser el ejercicio de funciones de consulta y adopción de acuerdos en aspectos que afecten de manera singular a la CA o la posibilidad de formar grupos de trabajo o valerse de medios electrónicos para su funcionamiento.

El resto de las cuestiones respecto a su funcionamiento, se regularán en los acuerdos realizados por las CCAA y el Estado central, de los que podemos esgrimir unas características generales como son el lugar de celebración, así como la periodicidad en la realización de reuniones, la convocatoria de la comisión (la cual pueden solicitar cualquiera de las partes) y el orden del día de las sesiones, realizado de común acuerdo por las partes.

Concretando dichos aspectos formales establecidos por las normas de funcionamiento de las Comisiones bilaterales de Cooperación, podemos observar que todas ellas muestran un régimen de funcionamiento similar. La mayoría de CCAA hacen mención a la necesidad de que las Comisiones actúen conforme a los criterios de flexibilidad operativa. Algunas CCAA incluyen aspectos adicionales, el País Vasco incluyen también el antiformalismo en los procedimientos y el respecto a la legalidad, punto que también incluyen La Rioja y Murcia.

Un aspecto que también trata la mayoría de las normas de funcionamiento será el de la localización de las reuniones de las Comisiones, en Madrid en la sede de Administraciones Públicas o en la capital de la CA implicada, indicando a su vez que cualquiera de las partes puede solicitar la reunión. También indican la mayoría de CCAA que tanto el orden del día de las sesiones, así como las decisiones se tomarán de común acuerdo.

Como ya observamos, ciertas CCAA crearon normas más extensas, aspecto que también se aplica al aspecto del funcionamiento de las Comisiones, si bien la mayoría de CCAA hacen mención a la necesidad de extender actas, Cataluña por ejemplo establece aspectos como el contenido exacto de las mismas, previendo que dichas actas se extiendan tanto en catalán como en castellano, aspecto que no se da en Galicia o el País Vasco.

Si nos referimos a la vía del art. 33.2 LOTC, podemos observar una serie de peculiaridades que destacan en comparación con otras Comisiones Bilaterales de Cooperación. Estos aspectos serían los representados en la sección b) del apartado 2 del art. 33 LOTC, como son la posibilidad de instar la modificación del texto normativo o la suspensión de la norma objeto de controversia. Por otra parte, respecto a su funcionamiento, se prevé la creación de grupos de trabajo para estudiar el problema planteado para buscar una solución adecuada, estos grupos pueden ser permanentes o circunstanciales y se pueden dedicar al análisis de ciertas materias y situaciones concretas²⁸.

3.3.- ADOPCIÓN DE ACUERDO SOBRE INICIACIÓN DE NEGOCIACIONES Y COMUNICACIÓN DEL MISMO AL TC.

Resuelto el estudio y análisis respectivo a las cuestiones que genera la figura de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, será turno de ocuparnos de otro de los

²⁸ M. J. Ridaura Martínez, "Las comisiones bilaterales...", ob. cit., p. 73.

requisitos esenciales para optar la vía del art. 33.2 LOTC, la adopción de un acuerdo sobre la iniciación de negociaciones para resolver las controversias planteadas.

No es complicado comprender el motivo por el cual se exige este requisito de comunicación al TC, a pesar de la intención preventiva de este cauce procedimental; la disposición controvertida no deja de ser una norma cuya constitucionalidad se pone en cuestión, al tratarse de una opción alternativa al recurso de inconstitucionalidad regulada en la propia LOTC corresponde al propio TC asegurarse de que se cumplen los requisitos para poder prorrogar el plazo de interposición del recurso hasta 9 meses. Suponiendo que no se alcance un acuerdo que ponga fin satisfactoriamente a la polémica, la consecuencia más probable sería la interposición del recurso que en un primer momento se pretendía evitar, lo cual pondría de manifiesto la dinámica del TC. Sin embargo, la interposición del recurso no es imperativa, nada impide que surja un desistimiento por parte del Estado o CCAA que en un principio iba a interponer el recurso²⁹.

Notificar al TC es un requisito esencial para poder acudir al cauce del art 33.2 LOTC. Este deberá realizarse en el plazo de 3 meses y corresponderá a los órganos legitimados, es decir, el Presidente del Gobierno de la nación, así como el propio Gobierno de la Comunidad Autónoma implicada. Respecto al requisito del deber de informar, surge la cuestión de si la propia Comisión Bilateral podría poner en conocimiento del TC el acuerdo que da inicio a las negociaciones. Teniendo en cuenta que la propia LOTC en su art. 33 rotula que serán los órganos mencionados los que puedan poner en conocimiento del TC dicho acuerdo y no especifica si se refiere únicamente a los órgano titulares o también incluye a la Comisión, podría entenderse que sí³⁰.

Con el acuerdo sobre la iniciación de negociaciones para resolver las controversias surgidas es posible instar la modificación del texto normativo, así como hacer mención a “la invocación o no de la suspensión de la norma” en caso de que se llegue a interponer el recurso. El primero de estos aspectos muestra una innegable incertidumbre, puesto que el articulado de la LOTC no establece un momento exacto en el que se pueda instar dicha modificación, deberemos por tanto interpretar las intenciones del legislador.

Si hacemos una interpretación literal del precepto, resulta complicado concebir modificación alguna del texto sin la existencia de una negociación debido a la propia naturaleza cooperativa y conciliadora del trámite. Además, dicho acuerdo es únicamente de iniciación de negociaciones, por lo que, a pesar de que la LOTC dé la impresión de que en él se pueda instar ya la modificación, parece aludir a un posible compromiso de modificación del texto normativo como parte de la solución de las controversias. Por tanto, la modificación del objeto controvertido en cuestión más bien podrá instarse en cualquier momento posterior al inicio de negociaciones, independientemente de que se hubiese hecho referencia previa.

Para finalizar respecto a las características del acuerdo de iniciación de negociaciones, debemos mencionar la necesidad o no de publicación en los Diarios Oficiales, tanto el BOE como el respectivo Diario Oficial de la CA que corresponda. Surge una situación singular en los casos del art. 33.2 LOTC; por norma general la opción de publicar los

²⁹ El recurso de inconstitucionalidad, independientemente de quien lo interponga no deja de tener un carácter puramente potestativo al igual que la gran mayoría de los recursos que prevé el ordenamiento español, siempre dependerá de la voluntad de quien lo interpone, el no hacerlo impedirá la incoación de dicho proceso, dicha cuestión no varía en el ámbito del art. 33.2 LOTC.

³⁰ E. Espín Templado, “Artículo 33”, “Comentarios a la Ley...”, ob. cit., p. 499

acuerdos a los que llegan las Comisiones Bilaterales de Cooperación en los Diarios Oficiales es puramente potestativa, pero en el caso del acuerdo del art. 33.2 LOTC es obligatoria la publicación de dicho acuerdo en los respectivos Diarios Oficiales³¹.

3.4.- ACUERDO DE FINALIZACIÓN DE NEGOCIACIONES: CONTENIDO Y EFECTOS DE SU TRIUNFO O FRACASO.

Las consecuencias de acudir al procedimiento del art. 33.2 LOTC serán de distinta naturaleza y no todas producirán sus efectos simultáneamente, sino a lo largo de un proceso que se extenderá en el tiempo, independientemente del éxito o no del mismo.

El primero, que podríamos considerar como “más atractivo” a la hora de optar por la vía del art. 33.2 LOTC sería el de ampliación del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad por 6 meses, otorgando un plazo total de 9 meses, produce efecto inmediato con el acuerdo de inicio de negociaciones y el legislador lo considera el tiempo necesario para llegar a un acuerdo de esta índole. No obstante, teniendo en cuenta que el objeto de controversia es una norma con rango o fuerza de ley, no es de extrañar que estas negociaciones se extiendan por un plazo superior a los 9 meses, lo que nos podría dar la impresión de pérdida de oportunidad a la hora de interponer recurso de inconstitucionalidad, en caso de que no se llegase a un acuerdo satisfactorio. La respuesta ante esta situación viene dándose en la interposición del recurso de inconstitucionalidad por la parte supuestamente agraviada, aun habiendo un proceso de negociación activo, pero con la posibilidad de desistimiento en caso de que se alcance un compromiso³². El no llegar a un acuerdo, tendría como consecuencia más lógica la interposición del recurso de inconstitucionalidad que se pretendía evitar, pero sin olvidarnos de que dicha interposición es puramente potestativa.

El fracaso y ruptura de las negociaciones no requiere de ninguna formalidad, normalmente se consuma y manifiesta con la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Este aspecto puede suponer un problema en aquellos casos en los que se opte por no interponer un recurso de inconstitucionalidad, puesto que la ausencia de cualquier publicación sobre el cese de negociaciones, así como la ausencia de la interposición del recurso, puede poner a aquellos sujetos ajenos a las negociaciones en un hipotético “callejón sin salida”, en el cual no se conoce el resultado ni cuando finalizaron las propias negociaciones, a diferencia de lo que sucede cuando se llega a un acuerdo fructífero en las negociaciones³³.

Para finalizar, respecto a las consecuencias de adopción de un acuerdo por las partes afectadas, no es una cuestión que plantee más dificultades, se atenderá a lo acordado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación encargada del asunto controvertido, teniendo en cuenta que las negociaciones estarán limitadas al objeto del recurso de inconstitucionalidad que se pretende evitar³⁴. Como resultado de la adopción de un

³¹ M. J. Ridaura Martínez, “Las comisiones bilaterales...”, ob. cit., p. 73.

³² ATC 19/2020. El presente auto trata sobre el desistimiento del Presidente del Gobierno de un recurso de inconstitucionalidad debido a que se alcanzó un acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación.

³³ La mayoría de CCAA prevén en sus respectivas normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación la obligatoriedad de publicar en los Boletines Oficiales los acuerdos alcanzados por la aplicación del art. 33.2 LOTC, dicha previsión no se contempla en el caso de no llegar a un acuerdo.

³⁴ Cuando nos referíamos a los pros y contras de la vía del art. 33.2 LOTC, entraba en cuestión la capacidad de modificación de normas con rango de Ley fuera del ámbito de las cámaras y órganos legislativos, por lo que no es de extrañar que el objeto de las negociaciones esté profundamente limitado.

acuerdo, este puede ir desde la modificación hasta suprimir partes del articulado de la norma discutida.

La naturaleza de los acuerdos que se pueden alcanzar en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación estarán ligados a las funciones de los Ejecutivos que participan en ellas, por lo que, atendiendo a su contenido, podemos establecer tres tipos de acuerdos: acuerdos de modificación legal, acuerdos de adopción de texto reglamentario y acuerdos de interpretación.

Respecto a la modificación legal, si bien está fuera de las de las capacidades de la Comisión Bilateral de Cooperación, siendo esta una función del Poder Legislativo, el Ejecutivo al tener únicamente iniciativa legislativa puede acordar iniciar un procedimiento de reforma, pero cuya aprobación quedará en manos de los Parlamentos.

Si hablamos de acuerdos que tengan como objetivo el adoptar un reglamento que desarrolle normas objeto de acuerdo no supone un problema respecto a las facultades de los Ejecutivos. Este resultado es probablemente el menos común de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. El principal motivo que podemos observar para explicar el escaso número de este tipo de acuerdos se debe a una aparente aversión del Gobierno a la hora de adoptar acuerdos con este contenido, dándose en un total de 2 ocasiones, ambas respecto a la misma norma³⁵.

El último modelo de acuerdo es probablemente el más común; serían los acuerdos de interpretación, que ofrecen una lectura constitucional de la norma objeto de controversia. Es una medida razonable teniendo en cuenta que una de las funciones de los Ejecutivos es la interpretación de normas. Sin embargo, este tipo de acuerdo puede suscitar problemas de seguridad jurídica, debido a que pueden haber cambios de criterio en el futuro, cuestión que se resolvería mediante una obligación de comunicación a la otra parte del cambio de criterio.³⁶

El acuerdo al que llegue la Comisión Bilateral de cooperación deberá publicarse en los Diarios Oficiales, tanto en el BOE como en el Diario Oficial de la CA que corresponda, siendo dicha publicación siempre obligatoria y nunca potestativa, al fin y al cabo estamos hablando en muchos casos de un compromiso de modificación de normas con rango de Ley.

4.- LA APLICACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Una vez realizado el análisis de todos los aspectos concernientes al establecimiento, aplicación y consecuencias derivadas de la vía del art. 33.2 LOTC, la singular

³⁵ Resolución de 28 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley del Estado 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Y Resolución de 20 de diciembre de 2007, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley del Estado 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

³⁶ E. Roig Molés, "Contenido y eficacia...", ob. cit., p.48-50. Eduard Roig Molés realiza esta tipología formal de acuerdos, clasificándolos acorde con su contenido en tres tipos que se establecen en el estudio (acuerdos de modificación legislativa, acuerdos de adopción de normas reglamentarias y acuerdos de interpretación).

configuración del cauce ofrecido por la LOTC facilita el estudio de las situaciones en las que cada CCAA se ha visto envuelta en la aplicación de este. En nuestro caso, nos centraremos en el Principado de Asturias, fijándonos en la regulación que la propia CCAA proporciona respecto a las Comisiones Bilaterales de Cooperación y los casos en los que el Principado de Asturias se encontró implicado en la aplicación del art. 33.2 LOTC.

4.1.- MARCO NORMATIVO AUTONÓMICO

Como hemos observado anteriormente, cada CCAA se encarga de establecer su propia regulación respecto a las Comisiones Bilaterales de Cooperación, individualizando y modificando la experiencia que cada CCAA tendrá respecto a la aplicación del art. 33.2 LOTC. Si bien la estructuras de las Comisiones Bilaterales de Cooperación tienden a no mostrar muchas diferencias entre la mayoría de CCAA, aspectos como el instrumento legislativo utilizado para regularlas varía drásticamente dependiendo del territorio que estudiemos.

4.1.1.- Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias

El Principado de Asturias, no establece regulación alguna de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en su Estatuto de Autonomía, a diferencia de otras CCAA ya mencionadas como Navarra, Cataluña... La Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias no hace ninguna mención a lo largo de su articulado a las Comisiones Bilaterales de Cooperación. El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias se trata de uno de los ya mencionados Estatutos de “Primera generación”, que, a diferencia de los de “Segunda generación, no aluden a estas comisiones.

Todo lo observado anteriormente nos permite conocer el marco normativo que tienen las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el contexto del Principado de Asturias, el cual podríamos calificar de “breve” cuando lo comparamos con algunos de los marcos normativos autonómicos de otras CCAA, las cuales dedican un mayor abanico de recursos a regular las Comisiones Bilaterales de Cooperación. El Principado de Asturias, por lo tanto, únicamente se sirve de las disposiciones comunes a nivel nacional (art. 153 LRJSP) y de la respectiva norma interna de funcionamiento, esta sería la ORDEN APU/2998/2004, de 13 de septiembre, por la que se dispone la publicación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Principado de Asturias.

4.1.2.- ORDEN APU/2998/2004, de 13 de septiembre.

Esta ORDEN APU es el principal instrumento de regulación de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en el marco normativo autonómico asturiano, puesto que se encarga de todos los aspectos relacionados con las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Podemos destacar que se reserva un apartado específico destinado a establecer el funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación en los supuestos de aplicación del art. 33 LOTC. Esta orden no ha sufrido ninguna modificación desde su redacción original en 2004, a diferencia de otras CCAA como Cataluña, que han modificado las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación³⁷. Podríamos tomar esta falta de “actualización” como un indicador de la

³⁷ Resolución de 29 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el nuevo Reglamento de la Comisión Bilateral Generalitat - Estado.

falta de uso del art. 33.2 LOTC por parte del Principado, aspecto que estudiaremos más adelante.

Dicha orden se divide en 5 apartados diferenciados que regulan el carácter y funciones de la comisión, la composición de la comisión, el funcionamiento de la comisión, una mención específica al funcionamiento de la comisión en la aplicación del art. 33 LOTC, y por último un breve apartado en relación a otros órganos dependientes de la Comisión.

- Carácter y funciones.

Respecto a su carácter y funciones, observamos que se conciben las Comisiones Bilaterales de Cooperación *“como un instrumento esencial de cooperación y entendimiento entre ambas Administraciones”*. Este hecho se ve refirmado gracias a las funciones que se le atribuyen, las cuales abarcan aspectos como la colaboración, prevención de conflictos, arbitrio de cuestiones que afecten a ambas administraciones, así como el examen de cualquier asunto que afecte a ambas partes, sobre todo aquellos que tengan por objeto intentar resolver por vía extraprocesal conflictos de competencia.

Por último, se menciona las situaciones en las que se pretenda analizar las normas con rango de ley, estatales o autonómicas, que puedan ser susceptibles de dar lugar a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad y que a consecuencia de dicha situación se opte por la vía del art. 33.2 LOTC.

- Composición.

A consecuencia de la dual configuración de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, la ORDEN APU establece por separado los miembros que participaran en la Comisión Bilateral de Cooperación por parte del Estado y del Principado de Asturias, estableciendo a su vez que dicha composición podrá variar dependiendo del asunto a tratar, distinguiendo de esta forma los miembros permanentes de la comisión de aquellos que no lo son.

Respecto a los miembros permanentes por parte de la Administración General del Estado, tenemos al Ministro de AAPP actuando como presidente de la comisión, el Secretario de Estado de Cooperación Territorial, el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, el Director General de Cooperación Autónoma del Ministerio de AAPP y por último, un funcionario o cargo público del Ministerio de AAPP que actuará como Secretario.

Los miembros permanentes del Principado de Asturias serán: El Consejero de Economía y Administración Pública como vicepresidente, el Consejero de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, el Director General de Relaciones Institucionales y del Servicio Jurídico, el Secretario General de la Presidencia, el Jefe del Servicio del Régimen Jurídico y Normativa de la Consejería de Economía y Administración Pública, actuando como secretario.

A pesar de la configuración de estos miembros como “permanentes”, la composición de estos puede ser modificada por acuerdo propuesto por cualquiera de las partes. A su vez, tanto el Presidente como el Vicepresidente pueden optar por delegar su representación a cualquier órgano que tenga como mínimo rango de Director General o equivalente. Por último, no es necesaria la presencia de todos los miembros permanentes de la Comisión, de hecho, los únicos miembros esenciales de la misma son el Presidente, el Vicepresidente, los dos Secretarios y, al menos, un miembro de cada una de las dos Administraciones.

- Funcionamiento de la Comisión.

El apartado de funcionamiento de la comisión se encarga de diversos aspectos, sobre todo formales desde la solicitud de convocatoria de la Comisión hasta el ejercicio de la secretaría de la comisión.

En primer lugar, se establece la necesidad de que la Comisión funcione con máxima flexibilidad operativa y funcional, lo cual es reminiscente de la propia naturaleza de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, aspecto que ya observamos a la hora de examinar sus características.

El siguiente aspecto que trata es el del lugar de reunión o localización de esta, la cual puede ser elegida por mutuo acuerdo a decisión de las partes, o en su defecto, tiene dos opciones: la sede del Ministerio de Administraciones Públicas o la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

A su vez se establece que cualquiera de las dos partes puede solicitar la convocatoria de la comisión, correspondiendo al Presidente la misma en un plazo mínimo de 48 horas.

En la propia Orden se hace un inciso en la necesidad de común acuerdo en una serie de actos, como la elaboración del orden del día y la toma de decisiones por parte de la Comisión. La publicación de los acuerdos que se adopten en el seno de la Comisión en los Boletines Oficiales es voluntaria, dejándolo al libre albedrío de los participantes, salvo en los casos vinculados al art. 33.2 LOTC, que resulta obligatoria tanto en el BOE como en el Diario oficial del Principado.

También se establece la necesidad de levantar acta, aspecto que comparte con el resto de CCAA, la cual se extenderá en duplicado con el objetivo de entregarle una copia a cada una de las partes.

El último aspecto al que hace referencia el apartado de funcionamiento consiste en el ejercicio de la secretaría de la Comisión, la cual es ejercida conjuntamente por dos funcionarios o cargos públicos, uno de la Administración General del Estado y otro por parte del Principado. Las funciones de esta secretaría se basan en la organización de la comisión, levantar el acta de las reuniones, extender certificaciones de los acuerdos adoptados y elaborar y distribuir toda la documentación necesaria para realizar el trabajo en el seno de la Comisión.

- Funcionamiento de la comisión en el supuesto previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero.

Uno de los aspectos más relevantes que presentan las normas de funcionamiento de todas las CCAA consiste en dedicar un apartado específico para aquellos casos en los que se opte por acudir a la vía del art. 33.2 LOTC. En el caso de la ORDEN APU/2998/2004, su contenido se limita a repetir el contenido del art. 33 LOTC, incluyendo previsiones ya observadas sobre el funcionamiento de la propia Comisión.

El acuerdo de inicio de negociaciones estará certificado por los Secretarios y se pondrá en conocimiento del Presidente del Tribunal Constitucional, dicha acción podrá llevarse a cabo por el Ministro de Administraciones Públicas o por el Vicepresidente de la Comisión Bilateral en el plazo de tres meses, de esta manera se cumple el requisito esencial de información al TC, con el objetivo de obtener la ampliación del plazo de interposición del recurso de Inconstitucionalidad.

A su vez se prevé la existencia de un Grupo de Trabajo destinado a examinar las discrepancias respecto a la norma controvertida; la propia Comisión Bilateral de Cooperación será la encargada de encomendar al Grupo de Trabajo dicho estudio. Cuando el Grupo de Trabajo constate que es imposible llegar a un acuerdo, el procedimiento de negociaciones puede darse por concluido. Destaca el hecho de que no es necesaria posterior reunión de la comisión para constatar el fin de negociaciones, sino que será suficiente que el Grupo de Trabajo levante Acta de la reunión constatando la imposibilidad de llegar a un acuerdo.³⁸

La presidencia de este Grupo de Trabajo corresponderá al Director General de Cooperación Autonómica, el Vicepresidente será el Director General de Relaciones Institucionales y del Servicio Jurídico del Principado de Asturias. También formarán parte del Grupo de Trabajo los secretarios que las propias administraciones hubiesen designado previamente.

- Otros Órganos dependientes de la comisión.

Como punto final, se prevé la posibilidad de acordar la creación de órganos dependientes de propia Comisión bilateral de Cooperación. Los aspectos concernientes a su composición, funcionamiento y duración estarán regulados por el propio acuerdo que formalice su creación, ejerciendo la presidencia del mismo cualquier representante de la Administración General del Estado o de la CCAA que tenga rango de Director General o superior.

4.2.- LA APLICACIÓN DEL ART. 33.2 LOTC EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Desde la reforma del año 2000 de la LOTC, que incluyó la vía del art. 33.2, la CA del Principado de Asturias, al igual que el resto de CCAA, se ha encontrado involucrada en diversas controversias en las que ha entrado en juego el art. 33.2 LOTC. No obstante, podemos destacar una serie de singularidades en el Principado en relación a la aplicación de este precepto.

El Principado de Asturias se ha visto inmerso en la aplicación del art. 33.2 LOTC en un total de 10 ocasiones. Para ponerlo en perspectiva, la Generalitat de Catalunya lo ha utilizado 119 veces³⁹; una cifra más que notable que puede mostrarnos la diferencia de utilización de la vía del art. 33.2 LOTC dependiendo de la CCAA, aunque cierto es que la conflictividad de una y otra Comunidad ante el TC no es comparable.

Es destacable la exigua presencia de la vía del art. 33.2 LOTC en lo que afecta a Asturias y también que siempre que se ha puesto en funcionamiento la norma causante de la discrepancia que se quiere salvar sin acudir al Constitucional sea una norma del Principado y no del Estado⁴⁰.

En conclusión, la repercusión del art. 33.2 LOTC en el Principado de Asturias es más bien escasa, aumentado el número de casos en la última década con una media de uno cada dos años. La posición del Principado respecto a esta vía podríamos calificarla como pasiva, visto que no ha iniciado el proceso cuando ha querido recurrir normas

³⁸ ORDEN APU/2998/2004, de 13 de septiembre, por la que se dispone la publicación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Principado de Asturias. IV.3

³⁹ Negociacions iniciades en virtut de l'article 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, Oficina de Seguiment i Suport a les Comissions Paritàries Estat – Generalitat, 2021

⁴⁰ Datos obtenidos del Boletín Oficial del Estado, concernientes a los acuerdos de iniciación de negociaciones de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Estado-Principado de Asturias.

estatales, quedando a expensas de los casos en los que la Administración General del Estado decida acudir al mismo.

Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que se ha desaprovechado el novedoso instrumento introducido con la reforma del año 2000 de la LOTC. Sería demasiado optimista asumir que en los 21 años de presencia de la vía del art. 33.2 LOTC no ha surgido ninguna ocasión en la que el propio Principado se hubiese potencialmente beneficiado de acudir al art. 33.2 LOTC respecto a normas estatales. Examinando el número de Recursos de Inconstitucionalidad interpuestos por el Principado desde la entrada en vigor de la reforma del año 2000 observamos como el Principado interpuso un total de 10 Recursos de Inconstitucionalidad contra normas estatales, siendo desestimados 7 de ellos;⁴¹ con estos datos podemos asumir que el Principado podría haberse visto potencialmente beneficiado de acudir a la vía del art. 33.2 LOTC.

Podríamos hacer un análisis sobre los motivos políticos que pudiesen haber influenciado la poca incidencia de la vía del art. 33.2 LOTC en el Principado de Asturias, sin embargo, no parece haber una verdadera relación de causalidad que indique que es un factor determinante, además, dicho estudio no tendría mucho valor en este trabajo de contenido jurídico.

4.2.1.- Negociaciones exitosas en el marco de la Comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias

Podemos asumir que el objetivo principal de la aplicación del art. 33.2 LOTC es la adopción de un acuerdo que resuelva las controversias presentadas, normalmente con compromiso de modificación de la norma que dio lugar a dicha situación, evitado así la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Por ello vamos a examinar los casos en los que se optó por acudir a la vía del art. 33.2 LOTC y se alcanzó un acuerdo que evitó la interposición del recurso.

- Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La primera ocasión en la que entró en juego la aplicación del art 33.2 LOTC concerniente al Principado de Asturias, fue 4 años después de la introducción de la reforma de la LOTC, acabando en un acuerdo favorable poniendo fin a las controversias. Podemos destacar que durante estos primeros 4 años, el Principado interpuso un recurso de Inconstitucionalidad respecto a diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (STC 265/2007, de 20 de diciembre) y no acudió a la vía del art. 33.2 LOTC, aumentando el argumento a favor de que la vía del art. 33.2 LOTC está desaprovechada en el Principado. Durante este periodo, el Presidente del Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra normas del Principado, sin embargo, se desistió del mismo por causas ajenas a la vía del art. 33.2 LOTC⁴².

Un aspecto destacable de esta primera aplicación del art. 33.2 LOTC es que sucedió en julio de 2004, dos meses antes de la aprobación de la ORDEN APU/2998/2004, de 13 de septiembre, implicando que la Comisión Bilateral de Cooperación que se formó para

⁴¹ Datos obtenidos de la web del Tribunal Constitucional de España a fecha de octubre de 2021.

⁴² ATC 234/2004, de 7 de junio.

solventar las controversias, se regiría únicamente por las disposiciones generales de la LRJSP así como el propio acuerdo suscrito por las administraciones del Principado y la Administración General del Estado.

El objeto de la controversia en el presente caso era referente al articulado del Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, conocido como TROTU. Los artículos objeto de la controversia fueron el 18, 224 y 228.3 los cuales versaban sobre las actuaciones promovidas por la Administración General del Estado, el Pago del justiprecio y adjudicación de las parcelas resultantes y la licencia urbanística respectivamente.

El acuerdo de iniciación de negociaciones es de fecha de 20 de julio de 2004, llegando al acuerdo sobre el fondo, en resolución de 8 de noviembre de 2004, con el resultado de reinterpretar una parte del artículo 18 y proponer la modificación de otra, al igual que se superaron las discrepancias respecto de los otros preceptos sin explicitar cómo.

- Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo, de integración del "Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián" y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

No fue hasta 6 años después de la primera presencia del art 33.2 LOTC en el Principado de Asturias que nos encontramos un nuevo caso en el que se opte por la esta vía, involucrando a la Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo, de integración del "Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián" y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias. Dicho hospital, previa aprobación de la presente Ley, estaba gestionado indirectamente por una fundación pública en la cual el Principado tenía una participación del 98,04%. Debido a la singularidad de esta situación, el Principado de Asturias decidió integrar tanto al hospital como su personal en Servicio de Salud del Principado de Asturias.⁴³

La Administración General del Estado decidió acudir a la vía del art. 33.2 LOTC, estableciendo un acuerdo de inicio de negociaciones con fecha de 26 de mayo de 2010. La controversia surge a la hora de calificar la situación jurídica en la que quedaría el Servicio de Empleo Público Estatal (SEPE) como empleador, argumentando la Administración General del Estado que se produce una subrogación de empleadores, garantizando los derechos y obligaciones que los empleados habían estado disfrutando hasta el momento.

La controversia presentada se resolvió con acuerdo con fecha de 16 de diciembre de 2010, en el cual se consolidaba la sustitución de empleadores como una subrogación que debía regirse por el estatuto de los trabajadores, obligando así a mantener los derechos y deberes del que gozaban los empleados previos a la integración del hospital, mientras que los que se uniesen posteriormente lo harán al régimen general vigente en ese momento.

El acuerdo por el que se ponían fin a las controversias presentadas se publicó el 17 de diciembre de 2010, un día después de la realización de la reunión.

- Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas.

⁴³ Ley 2/2010, de 12 de marzo, de integración del "Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián" y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias en régimen de gestión directa. Preámbulo.

Destaca en gran medida el año 2014 debido a la presencia de tres casos en los que se acudió a la vía del art. 33.2 LOTC, esta sería la cuarta ocasión. El objeto de controversia es la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas. En concreto, la controversia giraba en torno a los arts. 10, 11 y 34 los cuales versan respectivamente sobre la homologación del material para la práctica de juego y apuestas, los registros del juego y apuestas del Principado de Asturias y el personal de las empresas de juego y apuestas.

Principalmente se discutía sobre la convalidación de la homologación realizada por otras administraciones, así como sobre la inscripción en el Registro general del juego y apuestas del Principado de Asturias como requisito indispensable para el desarrollo de la actividad de juegos o apuestas. Respecto de ellas se llega al acuerdo de que el Principado cuando desarrolle reglamentariamente estas cuestiones señalará “la salvaguardia específica de lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”, con especial atención al principio de eficacia nacional⁴⁴.

Por último, en relación a la exigencia de mayoría de edad y posesión de documento profesional para poder realizar una actividad profesional en este ámbito que exigía la ley, se acuerda que el Gobierno del Principado promueva su derogación.

- Ley 9/2014, de 17 de julio, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior.

Esta sería la segunda vez que se recurre al art. 33.2 LOTC en el año 2014 concerniente a una Ley del Principado, la quinta en total. Esta sería referente al artículo único de la Ley 9/2014, de 17 de julio, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior referente a una supuesta redundancia del articulado de la propia Ley⁴⁵, optando por eliminar las evaluaciones de impacto estructural, acorde con la normativa comunitaria. El 30 de octubre de 2014 se estableció un acuerdo para el inicio de negociaciones concernientes a la ya mencionada ley.

El objeto de la polémica referente al único artículo de la Ley consistía en la falta de especificación y referencia a las normas estatales en la nueva redacción del art. 20.2 de la Ley del Principado, referente al requerimiento o no de evaluación de impacto ambiental en proyectos de urbanización en polígonos industriales.

El 24 de marzo de 2015 se llegó al acuerdo de interpretar el precepto a la luz de la legislación básica en la materia, la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, que establece que “la evaluación ambiental de un plan o programa no excluye” la realización de esta para proyectos que se deriven del dicho plan o programa, afirmando que “si el proyecto a ejecutar está recogido en los anexos I y II de la referida Ley estatal habrá de someterse a evaluación de impacto ambiental, ello sin perjuicio de la incorporación, cuando proceda, de los trámites y actos administrativos del procedimiento de evaluación ambiental del Plan en los supuestos del apartado 2 del referido art. 13. En este sentido, en el Anexo II, relativo a los Proyectos sometidos a evaluación ambiental simplificada,

⁴⁴ Resolución de 30 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias en relación con la Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas.

⁴⁵ Ley 9/2014, de 17 de julio, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior. Preámbulo.

establece como una categoría de proyecto del «Grupo 7. Proyectos de infraestructuras», en su letra a), los «Proyectos de urbanizaciones de polígonos industriales».

- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

No sería hasta el 2018 que nos encontremos otra aplicación del art 33.2 LOTC que ponga fin a las controversias mediante acuerdo entre las partes. El 21 de diciembre de 2018 se acordó el inicio de negociaciones en relación a la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

La presente Ley tenía como objetivo regular la transparencia en la actividad pública y el buen gobierno, reguladas con carácter básico por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno. Por otra parte, también pretendía regular los Grupos de Interés, los cuales carecían de regulación estatal en el momento.

La controversia surge respecto a los arts. 22.4.d) y 23.d) que tratan las sanciones accesorias (resolución del contrato en los casos de incumplimiento de la obligación de publicidad activa y suministrar información respectivamente), puesto que se consideraba que la redacción original (previo acuerdo), no era acorde a la legislación estatal.

Mediante el acuerdo que se adoptó en la Comisión Bilateral de Cooperación dichas sanciones accesorias deberían interpretarse a la luz de la legislación básica estatal y del art. 211.1, letra f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por lo que la sanción accesoria solo podrá tener lugar en los casos en que el incumplimiento de la obligación de suministrar información hubiera sido calificado en los pliegos como incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato cuando “concurran los dos requisitos previstos en el mencionado artículo” y todo ello debiendo el Principado clarificarlo en el reglamento que desarrolle la ley.

De esta forma se puso fin a las controversias mediante acuerdo con fecha 21 de mayo de 2019.

- Ley del Principado de Asturias 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019.

La penúltima ocasión en la que se acudió al art. 33.2 LOTC hasta el momento concernía a la Ley de Presupuestos Generales de 2019 del Principado de Asturias.

La controversia que dio lugar a la iniciación de negociaciones en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación vino dada por discrepancias competenciales manifestadas en relación con los arts. 19.d), 20.2, 21.1.d), 23 y 32 de la Ley del Principado de Asturias 14/2018, los artículos objeto de controversia hacen referencia a las retribuciones de personal, a excepción del art. 32 que trataba los costes de personal de la Universidad de Oviedo.

Con fecha de 12 de septiembre de 2019 se publicó un acuerdo que contenía los siguientes compromisos de cara a su ajuste en relación a la normativa básica estatal.

- (Art. 19.d) El aumento de la cuantía del complemento de carrera profesional del personal funcionario que establece el art. 19.d) de la Ley 14/2018 para la segunda categoría, se financiaría con cargo a los porcentajes máximos autorizados.
- (Art. 20.2) Que los gastos de acción social no tengan ningún incremento en 2019.

- (Arts. 21.1 d) y 23) Que la extensión del complemento de carrera al personal interino y al personal estatutario temporal es posible siempre que el reconocimiento de carrera derive de sentencias firmes, mientras que en el resto de casos dichos complementos quedarían englobados en los porcentajes máximos autorizados.
- (Art. 32) Los costes máximos del personal de la Universidad de Oviedo, respetarían los topes retributivos que marcan para 2019.

Con la publicación de dicha resolución en la que se adoptaba el acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación se ponía fin a las controversias.

- Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021.

El supuesto más reciente en el que se utilizó la vía del art. 33.2 LOTC concerniente al Principado de Asturias, tuvo que ver con la Ley de Presupuestos Generales para el 2021. En concreto la controversia se refería a los arts. 39.6 (que adiciona el art. 14 septies), 39.8 (que adiciona el art. 14 nonies) y la Disposición Adicional Décima (respecto al aplazamiento y fraccionamiento excepcional de deudas tributarias) de la Ley de Presupuestos Generales para 2021 del Principado de Asturias.

A diferencia del resto de casos que hemos observado anteriormente, el presente acuerdo únicamente se pronuncia sobre el art. 39.6 y la disposición adicional décima, dejando de lado cualquier mención al art. 39.8 y en consecuencia el 14 nonies. El hecho de que no se pronuncien sobre el art. 39.8 crea una incógnita interesante, al ser un contenido únicamente parcial respecto al objetivo original nos podría indicar que sería posible la interposición del recurso de inconstitucionalidad respecto a este único artículo. Ya observamos como el hecho de llegar a un acuerdo no implica necesariamente la ausencia de una posterior interposición del recurso de inconstitucionalidad, por lo que no podríamos excluir dicha posibilidad en futuras situaciones en las que se dé una situación similar a la presente.

Respecto al art. 39.6, se estableció el compromiso de promover una modificación legislativa de dicho artículo, para que entrase en vigor antes del 1 de enero de 2021. Respecto a la Disposición Adicional Décima ambas partes consideraban que como al momento de iniciar las negociaciones la misma ya estaba en aplicación, no era conveniente anular sus efectos.

Por lo tanto únicamente se acordó la modificación del contenido del art. 39.6 (y en consecuencia del art. 14 septies de la Ley de Presupuestos), en el acuerdo que alcanzaron y que se publicó el 31 de agosto de 2021.

4.2.2.- Negociaciones fracasadas en el marco de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias

Como hemos observado, la mayoría de las situaciones en las que se ha implicado el Principado de Asturias concernientes al art. 33.2 LOTC, ha tenido un resultado satisfactorio, en el que ambas partes llegaron a un acuerdo respecto a las situaciones controvertidas. Es turno ahora de observar aquellas situaciones en las que no fue posible llegar a un acuerdo, atendiendo al objeto que dio lugar a la aplicación del art 33.2 LOTC, al resultado de las negociaciones y al curso de las acciones que ambas partes tomaron a posteriori.

El Principado de Asturias se encuentra en una situación singular, puesto que de las tres ocasiones en las que se acudió al art. 33.2 LOTC, todas ellas tuvieron unas

consecuencias y seguimientos diferentes. Estás tres ocasiones en las que no se llegó a un acuerdo sobre la norma del Principado objeto de controversia, tuvieron unos resultados muy diferenciados, lo cual es bastante notable teniendo en cuenta el escaso número de ocasiones en las que se ha acudido a esta vía por parte del Principado y no se ha llegado a un acuerdo. Por lo tanto, vamos a examinar estos casos:

- Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo

No fue hasta una década después de la implantación del art. 33.2 LOTC que veríamos una negociación que no tuviese los resultados deseados. La Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, es la normativa controvertida en este caso.

El principal objeto de la Ley consistía en sustituir el previo sistema de intervención basado en las autorizaciones previas al inicio de la actividad y silencio negativo por la declaración responsable, con el objetivo de simplificar el acceso a las actividades turísticas y su ejercicio, manteniendo la intervención de la administración como elemento esencial de la actividad turística respecto a los propios consumidores.⁴⁶

Toma importancia el hecho de que esta Ley tenga como objeto el turismo, puesto que es una de las materias en las que Principado de Asturias tiene competencia exclusiva.⁴⁷

Con fecha de 9 de marzo de 2011 se estableció un acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, con el objetivo de iniciar negociaciones para resolver las controversias suscitadas en torno a dicha Ley.

El resultado de las negociaciones es inconcluso; el hecho de que no exista ningún acuerdo posterior que ponga fin a las polémicas, nos daría a entender que esta situación desembocaría en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno. No obstante, no existe ninguna STC respecto a la ya mencionada Ley, lo cual nos da a entender que independientemente del fracaso de las negociaciones, no se optó por tomar medidas adicionales, dejando el contenido de la Ley intacto.

- Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios.

Segunda ocasión en la que no se llegó a un acuerdo, en esta ocasión la norma objeto de controversia sería el Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios.

Dicho Decreto Legislativo, orbita en torno a la materia de Tributos de la cual el Principado de Asturias goza de autonomía para establecer y exigir sus propios tributos.⁴⁸ En concreto, este Decreto Legislativo pretendía la aprobación de un texto refundido que

⁴⁶Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo. Preámbulo.

⁴⁷ Artículo 10.1.22 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

⁴⁸ Art. 157.1 b) CE. Art. 42 Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

recogiese cuantas disposiciones tributarias se hubiesen venido aprobando en materia de tributos propios hasta el momento⁴⁹.

A consecuencia de ello, con fecha 16 de octubre de 2014, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias llegó a un acuerdo por el cual entablaría negociaciones en torno al ya mencionado Decreto Legislativo; dicho acuerdo se publicó el 3 de noviembre de 2014.

La falta de acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación dio lugar a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad el 29 de abril de 2015, por parte del Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, contra los arts. 52 a 68 que componen el título V del ya mencionado Decreto Legislativo, el cual se resolvería en la STC 202/2015, de 24 de septiembre de 2015.

El objeto central del debate se basaba en la similitud del impuesto asturiano previsto en los arts. 52 a 68 del Decreto Legislativo con el Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, previsto en el art. art. 19 de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica (cuya redacción original también fue impugnada en su momento por las SSTC 26/2015, de 19 de febrero; 59/2015, de 18 de marzo, y 73/2015, de 14 de abril).

El TC, que ya se había pronunciado sobre el tema en la STC 108/2015, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 52 a 68 del Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, porque el impuesto asturiano, en sus elementos esenciales, es similar al impuesto estatal “incurriendo por tanto en la incompatibilidad que establece el art. 6.2 LOFCA”.

- Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal.

Esté sería el último caso que estudiaremos, una tercera modificación legislativa, que se lleva a la vía del art 33.2 LOTC y no se alcanza un acuerdo satisfactorio en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación. Este último supuesto que vamos a estudiar adquiere relevancia debido a la presencia del supuesto del art. 33.3 LOTC.

La norma objeto de controversia era la Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. A diferencia de los casos que vimos anteriormente, es competencia exclusiva del Estado elaborar legislación básica sobre protección del medio ambiente⁵⁰, dejando a las CCAA facultades para establecer normas adicionales de protección, y la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias⁵¹.

La Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, normativa de carácter básico, suprime del apartado 2 del artículo 50, el cual hacía referencia al mantenimiento y restauración del carácter forestal de los terrenos incendiados, eliminando menciones a aspectos como el pastoreo, lo que dejaba al arbitrio de la CCAA establecer el acotamiento o no al pastoreo de los terrenos

⁴⁹ Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios. Preámbulo.

⁵⁰ CE, art. 149.1. 23. ^a

⁵¹ Ley 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal. Preámbulo.

forestales incendiados. EL Gobierno del Principado consideraba injustificado continuar imponiendo en Asturias el acotamiento al pastoreo en los terrenos forestales incendiados, por lo que procedió a la modificación de la ley.

A consecuencia de ello, al considerar que podría haber una controversia competencial provocada por la ley, la Administración General del Estado optó por acudir a la vía del artículo 33.2 LOTC, con fecha de 12 de julio de 2017 se llegó a un acuerdo por la Comisión Bilateral de Cooperación para iniciar negociaciones. Dichas negociaciones no tuvieron un resultado positivo, por lo que no se llegó a un acuerdo que acordase modificar el contenido de la Ley.

Independientemente del resultado de las negociaciones, entró en juego la aplicación del artículo 33.3 LOTC, apenas un mes después del acuerdo de inicio de negociaciones, se interpusieron dos Recursos de Inconstitucionalidad por parte de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea con fecha de 23 de junio de 2017 y otro recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Defensora del Pueblo con fecha 30 de junio de 2017.

- STC 132/2017, de 14 de noviembre de 2017

El grueso del presente recurso se basaba en dos motivos de impugnación, la vulneración de la legislación básica y en consecuencia del orden constitucional de competencias y la supuesta infracción del artículo 45, en conexión con el artículo 53.3 de la CE.

El TC considera que “el legislador básico decidió en 2015 prescindir del carácter obligatorio del acotamiento temporal del pastoreo en los terrenos afectados por un incendio”, por lo que la norma autonómica no elimina “una medida de protección contemplada por la norma básica”, como consideraban los recurrentes. De ello se deriva la constitucionalidad de la norma asturiana.

El segundo de los motivos de impugnación consistía en que la actividad del pastoreo en zonas incendiadas que se permitía en la legislación autonómica podría dificultar la regeneración del terreno, provocando así una vulneración del medio ambiente y en consecuencia la infracción del artículo 45 CE.

La legislación previa en dicha materia únicamente establecía una limitación temporal de las acciones del pastoreo por tiempo mínimo de un año, lo cual acorde con el TC determinaba que la acción del pastoreo en zonas incendiadas no podría suponer un grave perjuicio para la recuperación del terreno puesto que no había legislación estatal o autonómica que lo prohibiese rotundamente. Aumentando los argumentos a favor de la nueva la Ley del Principado, esta ni siquiera modificaba el régimen existente del pastoreo en zonas incendiadas, manteniendo el plazo de un año, así como la reserva de dispensa en terrenos incendiados; el único cambio sustancial que se produjo fue eliminar dichos requisitos en el resto de los terrenos.

El TC termina estableciendo que su trabajo no es determinar si las medidas adoptadas por el Gobierno del Principado son las ideales para la recuperación de los terrenos incendiados, sino realizar un juicio acorde con el artículo 45 CE sobre el cumplimiento del deber de no perjudicar el medio ambiente, aspecto que el TC no aprecia.

En consecuencia, el TC desestimó dicho recurso en su totalidad.

- STC 147/2017, de 14 de diciembre de 2017

El segundo recurso respecto a la ya mencionada Ley fue interpuesto el 30 de junio de 2017 por la Defensora del Pueblo. El argumento principal de la recurrente se basaba en la vulneración de los artículos 45 y 149.1.23 de la Constitución por parte de la Ley 2/2017.

El recurso fue desestimado en su mayor parte; los únicos aspectos en los que hizo hincapié el TC en el fallo fueron aspectos interpretativos respecto a las disposiciones transitorias finales. El TC se limitó a remitir a la argumentación de la STC 132/2017, de 14 de noviembre, estableciendo que ninguna de las disposiciones transitorias finales de la Ley eran inconstitucionales, siempre que se interpretasen acorde con la ya mencionada Sentencia.

4.3.- RESUMEN DEL USO DEL ARTÍCULO 33.2 LOTC EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Una vez establecido el uso del art. 33.2 LOTC en el Principado de Asturias, examinados todos los casos en los que se ha acudido a dicha vía y los resultados de los acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, podemos evaluar si al Principado de Asturias le ha beneficiado o no la aplicación del art. 33.2 LOTC.

Previamente, habíamos establecido que el Principado de Asturias aparentemente había desaprovechado un método conciliador tan novedoso como lo era la vía del art. 33.2 LOTC. Ello, no obstante, no significa que en las ocasiones en las que se vio implicado no hayan sido beneficiosas. De las 10 ocasiones en las que se ha aplicado el art. 33.2 LOTC respecto al Principado, solo 3 de ellas han acabado con la ruptura de las negociaciones; de las 3 ocasiones que no se llegó a un acuerdo, solo 2 de ellas acabaron con la interposición de recurso de inconstitucionalidad; de los cuales, solo 1 de ellos supuso la nulidad de parte del articulado de la norma asturiana.

El llegar a un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, aunque su resultado sea el compromiso de modificación del contenido de las Leyes, lo podemos ver como un aspecto positivo; introducir cambios mediante un previo acuerdo en el que el propio Principado ha participado y en las condiciones que han acordado es sin duda un resultado más positivo que un recurso de inconstitucionalidad que potencialmente podría declarar la nulidad de la norma.

Por lo que podemos determinar que a pesar de la escueta aplicación del art. 33.2 LOTC, el Principado de Asturias se ha visto más que beneficiado de aquellas ocasiones en las que se ha optado por esta vía. El hecho de haber llegado a un acuerdo en la mayoría de los casos y no haberse visto afectado por aquellos en los que no se haya llegado a un acuerdo, no cabe duda de que la aplicación del art 33.2 LOTC ha tenido un aspecto positivo.

5.- CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos observado todos los aspectos relacionados con el art. 33.2 LOTC introducido por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. En este apartado procederé a exponer las conclusiones a las que he llegado durante la realización del presente trabajo.

Antes de poner de manifiesto cualquier conclusión relacionada con la regulación del art. 33.2 LOTC y lo que en él se establece, podemos destacar el “desinterés” doctrinal que ha generado la misma y su práctica, a pesar de tener más de dos décadas de existencia,

pues la cantidad de estudios y trabajos doctrinales es notablemente escasa. Resulta extraño, teniendo en cuenta que la aplicación del art 33.2 LOTC supone la intervención de entes tan relevantes como el Presidente del Gobierno de la Nación, los Gobiernos de las CCAA o el propio Tribunal Constitucional, lo cual nos daría a entender que la aplicación del art 33.2 LOTC tiene marcada relevancia.

El segundo aspecto al que podemos hacer referencia, viene dado por la discreción que rodea la vía del artículo 33.2 LOTC en comparación con la alternativa que pretende evitar; sería poco razonable pretender que la adopción de un acuerdo por el que una de las partes se compromete a modificar una Ley, generase la misma publicidad y tuviese la misma relevancia que una Sentencia del Tribunal Constitucional, a pesar de ello, la vía del art. 33.2 LOTC destaca por la limitada publicidad que presenta su aplicación. A la hora de examinar los aspectos negativos de la vía del art. 33.2 LOTC, observábamos el hecho de que no es necesario notificar una ruptura de las negociaciones. En la mayoría de los casos, como la principal consecuencia es la interposición del recurso de inconstitucionalidad, esto no supone un problema, sin embargo, debemos recordar que la interposición de dicho recurso no es obligatoria, provocando cierta incertidumbre en aquellos casos en los que se rompen las negociaciones y no se opta por interponer dicho recurso.

A lo largo del presente trabajo, hemos podido observar como la vía del art. 33.2 LOTC es un elemento que refuerza la cooperación entre Estado y CCAA, podemos hacer hincapié en como la cooperación entre dichos entes no es solo un elemento positivo que se deba incentivar, sino que es un deber recíproco derivado del modelo autonómico establecido por la CE. La propia Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, lo establece como un elemento esencial de dicho modelo territorial.

Podemos destacar la aparente “fragilidad” de la vía del art. 33.2 LOTC cuando la ponemos en contexto del apartado tercero del mismo artículo, el resto de los sujetos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad podrían hacer el trabajo de las Comisiones Bilaterales de Cooperación fútiles, puesto que independientemente del posible acuerdo que alcancen, una Sentencia del Tribunal Constitucional sería preferente frente a un supuesto acuerdo.

Uno de los aspectos que a mi parecer puede tener más relevancia, tiene que ver con los tipos de acuerdos que se pueden adoptar en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, en concreto, aquellos acuerdos que comprometen a una de las partes a la modificación de la norma controvertida; no hay que olvidar que a la vía del art. 33.2 LOTC únicamente pueden acudir el Presidente del Gobierno de la Nación y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, es decir, los ejecutivos nacional y autonómicos. Es cierto que el acuerdo que se alcanza en las Comisiones Bilaterales de Cooperación no modifica la Ley, sino que se trata de un compromiso de modificación, no obstante, el hecho de que sean los ejecutivos los que decidan sobre el futuro de una norma que por lo general correspondería cambiar a los Parlamentos, nos llevaría a cuestionar la posible lesión a la separación de poderes que estos acuerdos y en consecuencia esta vía del art. 33.2 LOTC podría provocar, debido a que tenemos que tener en cuenta que las Comisiones Bilaterales de Cooperación están situadas dentro del Poder Ejecutivo.

El siguiente punto que podemos observar como destacable consiste en el principal atractivo que ofrece la vía del art. 33.2 LOTC: la ampliación del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad a 9 meses. Esta ampliación supone un verdadero

incentivo para intentar encontrar una solución no contenciosa del conflicto, puesto que si no existiese sería razonable prever que el número de situaciones en las que se acudiría a la vía del art. 33.2 LOTC se vería reducido, al ser 3 meses un plazo breve para lograr acuerdos. A pesar de la situación tan singular en la que se encuentra este cauce alternativo, no podemos cuestionar si la inclusión de más alternativas no contenciosas podría disminuir la conflictividad entre Estado y CCAA, aspecto que ha marcado toda la vida del actual modelo autonómico.

Respecto de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, es interesante observar como la reforma de la LOTC del año 2000 supuso su “renacimiento” y les otorgó un renovado protagonismo, asignándole funciones tan relevantes, lo que establece un interesante precedente.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación y su tratamiento nos permiten observar un mayor o menor interés por la vía del art. 33.2 LOTC. No todas las CCAA ha aprovechado por igual este cauce procedimental. Podemos observar como algunas CCAA, Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León, han modificado sus respectivas normas de funcionamiento, mientras que otras, La Rioja, Murcia o la Comunidad Foral de Navarra, han mantenido las mismas que aprobaron en los años 80. La vía del art 33.2 LOTC es, por ejemplo, usualmente utilizada en controversias entre el Estado y Cataluña con una incidencia de 119 casos, según se ha visto. En otras, como el Principado de Asturias, solo encontramos 10 casos en las que el 33.2 LOTC ha entrado en juego; pocas, por mucho que sus datos de conflictividad sean sustancialmente menores.

En efecto, aquí el art. 33.2 siempre se ha puesto en marcha en algunos de los supuestos en los que el Estado pretendía recurrir una norma del Principado, pero no viceversa, esto es, cuando el Principado pretendía impugnar a través del recurso de inconstitucionalidad una norma estatal, observándose aquí cierta pasividad. Ahora bien, lo que no podemos cuestionar son los resultados de esta decisión, de las 10 ocasiones en las que se ha acudido a la vía del art. 33.2 LOTC en la mayoría se ha llegado a un acuerdo y solo una de ellas ha acabado en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad con resultados negativos para la CA.

Elaborando una vista en conjunto del presente trabajo, podemos llegar a la conclusión de que las alternativas no contenciosas como la que nos ofrece el art. 33.2 LOTC si bien no son tan llamativas o causan tanta repercusión como sus alternativas más confrontacionales, en la mayoría de los casos ofrecen un resultado conciliador acorde con el principio de cooperación que debe guiar nuestro modelo territorial.

FUENTES NORMATIVAS

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias

Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Disposición derogada).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Decreto legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo, de integración del "Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián" y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.

Ley del Principado de Asturias 6/2014, de 13 de junio, de juego y apuestas.

Ley 9/2014, de 17 de julio, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior.

Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios.

Ley del Principado de Asturias 2/2017, de 24 de marzo, de segunda modificación de la Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal.

Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

Ley del Principado de Asturias 14/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2019.

Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021.

ORDEN APU/2998/2004, de 13 de septiembre, por la que se dispone la publicación de las normas de funcionamiento de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Principado de Asturias.

Normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales/Normas-funcionamiento-CBC/Reglamentos-Bilaterales-CCAA.pdf.pdf Consulta: octubre 2021.

FUENTES JURISPRUDENCIALES

Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 80/1985, de 4 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992 de 6 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional TC 194/2004, de 4 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2015, de 19 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2015, de 18 de marzo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2015, de 14 de abril.

Sentencia del Tribunal Constitucional 108/2015, de 28 de mayo.

Sentencia del Tribunal Constitucional 202/2015, de 24 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2017, de 14 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 147/2017, de 14 de diciembre.

Auto del Tribunal Constitucional 234/2004, de 7 de junio.

Auto del Tribunal Constitucional 19/2020, de 11 de febrero.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Arbos, X., "Acuerdos prejudiciales y conflictos intergubernamentales sobre normas con rango de ley", Teoría y realidad constitucional, nº 34, 2014, pp. 129-154."

Espín Templado, E., "Artículo 33", Requejo Pagés, J. L. (Coord.), "Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional", Tribunal Constitucional-Boletín Del Estado, 2001, pp. 488-500

Latorre Vila, L., "¿Competencia legislativa de las comisiones bilaterales de cooperación?: El acuerdo de la comisión bilateral de cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 5/2012, de 7 de junio, de estabilidad presupuestaria de Aragón", Cuadernos Manuel Giménez Abal, nº6, 2013, pp. 80-100."

Ridaura Martínez, M. J., “Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol 2007, nº 60/61, pp. 65-84.”

Roig Molés, E., “Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”, en: E. Aja Fernández, J. García Roca, J. A. Montilla Martos (Dir.), Informe Comunidades autónomas 2015, Instituto de Derecho Público, 2016.”

FUENTES DOCUMENTALES

Negociacions iniciades en virtut de l'article 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional. Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament. Departament d'acció exterior relacions institucionals i transparència. https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/relacions-institucionals/conflictivitat-constitucional/negociacions-aplicacio-art-33-2-lotc Consulta octubre 2021.