

NEGOCIACIÓ (GOVERNAMENTAL) DE DISCREPÀNCIES SOBRE LLEIS: REDUCCIÓ DE LA CONFLICTIVITAT I CONTROL ESTATAL DE LA LLEI AUTONÒMICA

Eduard Roig

Professor de dret constitucional. Universitat de Barcelona

Des de l'any 2000 els governs de l'Estat i les comunitats autònomes poden arribar a acords sobre lleis, estatals i autonòmiques, que evitin el plantejament de recursos davant del TC, tancant negociadament els dubtes sobre la seva constitucionalitat. Aquests acords s'assoleixen mitjançant una negociació bilateral que es formalitza, en cas d'èxit, en un acord publicat al BOE en el termini de nou mesos des de la publicació de la norma. Si no arribem a un acord (o sobre els aspectes als quals no s'estengui) els governs poden presentar el corresponent recurs d'inconstitucionalitat. Aquest procediment està regulat en l'article 33.2 de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional i el seu ús s'ha convertit en molt freqüent al llarg dels seus quinze anys de vigència. En els últims anys, estudis com el del Professor Arbós han posat de manifest la seva importància i algunes de les seves dinàmiques en relació amb els seus efectes de descàrrega del Tribunal Constitucional. Però el procediment planteja també qüestions discutibles, ja apuntades des del seu inici en treballs com el del Professor González Beilfuss per a l'Informe de Comunitats Autònomes de 2007, de creixent rellevància. En el meu recent treball per a l'Informe Autonomies 2015, debatut en el Fòrum de les Autonomies del passat dia 20 d'abril al Senat, he intentat valorar detalladament de l'experiència desenvolupada i, sobretot, el valor i efectes dels acords assolits.

Dels menys de 10 supòsits anuals de negociació que es van donar entre 2000 i 2007 hem passat a 38 casos el 2011, 55 el 2012, 76 el 2013 i 2014 i 79 en 2015. En l'última legislatura 271 lleis (89 estatals i 182 autonòmiques) han estat sotmeses al procediment, i s'han assolit acords en gairebé 200 casos. Aquests números amaguen però una profunda diferència entre els supòsits referits a llei estatal i els supòsits referits a llei autonòmica, fins al punt que podem parlar de dos procediments materialment diferents:

Els acords sobre lleis estatals són molt més difícils (s'assoleixen al voltant del 30% dels casos iniciats) i són sempre acords que introdueixen una interpretació determinada del contingut dels articles discutits, però que mai proposen una modificació dels mateixos i molt rarament un text reglamentari de desenvolupament (les altres dues possibilitats d'acord). Amb caràcter general es tracta d'acords de caràcter tècnic competencial, conclosos en relació amb competències estatals de caràcter bàsic o horitzontal, que ve a precisar l'àmbit d'aplicació de la norma, el seu caràcter susceptible de desenvolupament autonòmic o la legitimitat competencial de determinades actuacions autonòmiques de discutible adequació al text de la nova llei. D'aquesta manera, el procediment i els seus acords es configuren com un instrument de clarificació

Institut de Dret Públic

Adolf Florensa, 8, 1r pis Tel. (+34) 93 403 45 35
08028 Barcelona Fax. (+34) 93 403 45 36
www.idpbarcelona.net idp@ub.edu

del marc jurídic (essencialment competencial), que no qüestiona els elements fonamentals de la llei i que evita un recurs autonòmic al TC (de resultat incert i, sobretot, molt llunyà en el temps) obtenint a canvi alguns limitats elements de satisfacció, essencialment en matèria de marge de desenvolupament i aplicació de la nova norma que, de vegades, desmenteixen la voluntat harmonitzadora que estava en l'arrel de la nova llei.

En canvi els acords sobre lleis autonòmiques són molt més freqüents (al voltant del 70% dels casos iniciats) i inclouen de manera habitual compromisos de modificació del text aprovat o de desenvolupament reglamentari de la mateixa (entre tots dos, prop del 50% dels acords), el que implica també un marge molt superior de negociació (i la seva possible incidència clara en opcions efectives del legislador). El percentatge de lleis autonòmiques afectat és considerable i es vincula amb freqüència, en els últims anys especialment, amb normes estatals de caràcter horitzontal (en matèria administrativa o econòmica) que van en ocasions més enllà de qüestions estrictament competencials i poden arribar a esdevenir un control sistemàtic d'adequació de la normativa autonòmica a les regles estatals (el que, indubtablement, tenen un vessant competencial rellevant, íntimament vinculada amb una opció política [competencialment discutida] de liberalització o desregulació). L'acord implica doncs, generalment, renunciar a un recurs de l'Estat al TC (amb la immediata suspensió de la norma autonòmica) a canvi d'un acord de fons que sovint arriba a alterar elements rellevants de la norma afectada.

L'element diferencial que explica aquestes divergències és fonamentalment la suspensió automàtica de la llei autonòmica impugnada davant el TC, a diferència del que passa amb la llei estatal; i això en un triple sentit: la llei estatal no pot suspendre, la llei autonòmica sí que pot suspendre i l'estat aplica sistemàticament la possibilitat de provocar automàticament aquesta suspensió, sense valorar la situació cas per cas. Naturalment, la pressió i situació negociadora de cadascuna de les parts és profundament diferent, fins i tot davant d'una jurisprudència del TC que tendeix a aixecar bona part de les suspensions acordades de manera automàtica.

Aquesta divergència en la situació en un i altre cas afecta també la importància d'una sèrie d'elements comuns a tot procediment de l'art. 33.2 LOTC: la marginació del debat públic i parlamentari (plural), el seu desenvolupament bilateral (sense informació ni debat conjunt amb totes les comunitats autònomes, ni tan sols en el cas de lleis estatals) i els seus problemes de respecte material del text i la voluntat del legislador.

En resum, hem creat un procediment que ha estat relativament útil per reduir el grau de conflictivitat davant del TC, arribar a acords que milloren la seguretat jurídica de les administracions en l'aplicació de les lleis i sistematitzar un control efectiu de l'estat davant l'actuació legislativa autonòmica. Però que per això ha introduït alguns elements d'inseguretat pel que fa al caràcter general o no dels

acords assolits i la seva efectiva compatibilitat amb els textos legals en algun cas, ha debilitat els elements públics i plurals del debat parlamentari i no ha arribat a negociar políticament els aspectes centrals de les normes (que es troben a l'arrel dels conflictes efectivament rellevants). Un pegat limitadament efectiu per a una manca molt més àmplia i estructural que continua vigent: la del necessari debat (i acord) polític i competencial entre Estat i comunitats autònomes sobre les normes abans de la seva aprovació que passa, com tants elements del model autonòmic, per una institució de participació política autonòmica efectiva en les decisions estatals, sigui un Senat reformat o un altre sistema anàleg.