

2. TRAMITACION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

La tramitación de los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional se plantea en tres niveles procesales de contenido y significado distintos. Es obvio, que los tres manifiestan una dimensión diferente del grado de conflictividad que puede existir entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). Así, en primer lugar, el planteamiento de nuevos conflictos constituye un índice de la diversidad que cada año alcanzan los contenciosos autonómicos y de las posibilidades de permanencia o mutabilidad que ofrece el sistema constitucional español de delimitación de competencias. Ni que decir tiene a este respecto, que tanto los planteamientos del legislador estatal como los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional juegan un papel muy importante. Las posiciones de desistimiento y allanamiento aparecen como una fase del proceso conflictual en las que, por razones de índole distinta, las partes deciden no proseguir la litis por las nulas perspectivas de futuro que ofrecen sus propios planteamientos o por la aceptación explícita de la viabilidad de los de la otra parte.

Finalmente, el incidente de suspensión es una medida cautelar cuyo Auto de mantenimiento o levantamiento de la suspensión puede llegar a predeterminar el resultado final del procedimiento.

En relación al año anterior, el total del número de actos de tramitación de conflictos (es decir, inicio de nuevos conflictos; desistimientos-allanamientos e incidentes de suspensión) ha sido notablemente superior: 71, en 1993, por 44 en 1992. Asimismo, la distribución parcial también refleja en gran parte esta superioridad: 38 nuevos conflictos (por 27 en 1992); 24 desistimientos-allanamientos (por 17 en 1992) y 9 incidentes de suspensión (por 10 en 1992). A este respecto, no es descabellado apuntar que una de las causas del aumento registrado en las actuaciones de desistimiento-allanamiento, sea explicable como consecuencia el nuevo ritmo de trabajo que opera en el Alto Tribunal.

Con respecto al inicio de nuevos conflictos durante el año 1993, conviene resaltar que de los ya citados 38, los que se han tramitado como recurso de inconstitucionalidad son mayoría (21), le siguen los conflictos positivos de competencia (11) y finalmente, las cuestiones de inconstitucionalidad (6). Con lo cual, es el legislador estatal y también el autonómico quienes en mayor número de ocasiones son cuestionados; y es la ley (o en su caso las normas con este rango) como primer instrumento de concreción de la titularidad competencial, la norma que genera prima facie el conflicto. Aparentemente, son los respectivos

legisladores estatal y autonómico —y no tanto los respectivos ejecutivos— quienes con mayor y aparente facilidad encuentran problemas a la hora de interpretar el bloque de la constitucionalidad para concretar la delimitación de sus ámbitos competenciales frente a los que están atribuidos a la otra administración. Asimismo, y tal como se ha puesto de relieve en el capítulo dedicado a la valoración de la jurisprudencia del TC, el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad —a pesar de su atipicidad en éste ámbito— continúa utilizándose indirectamente a los efectos de la delimitación competencial.

En el ámbito de los nuevos conflictos planteados durante este año hay que destacar el protagonismo de las CCAA. De los 32 iniciados en 1993, ya sea mediante el recurso de inconstitucionalidad o a través del conflicto de competencias, en 24 ocasiones la iniciativa ha correspondido a órganos de las CCAA. Y dentro de este grupo, al igual que en años anteriores, Cataluña (en 12 ocasiones) acapara la condición procesal de Comunidad Autónoma más beligerante ante el TC; le siguen: Canarias (5); Comunidad Valenciana (2); y solamente en una ocasión: Cantabria, Castilla y León, Islas Baleares, País Vasco y Galicia.

En cuanto a los actos de desistimiento o allanamiento, el aumento registrado no deja de ser ilustrativo de una cierta tendencia al acuerdo antes de que el TC aborde las cuestiones de que definen el fondo del conflicto planteado. No obstante, de los 25 casos registrados, únicamente en 3 se ha producido allanamiento, y todos ellos a iniciativa del Gobierno central; con lo cual la vía en la que el significado del acuerdo entre dos partes es más tangible, queda todavía en un discreto segundo plano. Por su parte, el desistimiento de uno de los litigantes se ha producido en 10 ocasiones y, finalmente, en 12 ha sido el Tribunal quien ha declarado terminado el proceso.

Especial significado registran las actuaciones sobre los incidentes de suspensión. De los 9 Autos registrados este año, únicamente 2 mantienen la suspensión, mientras que en el resto la decisión consiste en levantarla. Salvo en un caso, en el que tiene sólo efectos parciales, en el resto el levantamiento de la suspensión afecta a todos los preceptos que habían sido objeto de impugnación.

Pero, más allá del dato estadístico, el contenido de estas actuaciones conviene ponerlo en relación con el fallo de las posteriores sentencias del TC. Y es aquí, donde se puede constatar —para el período 1992-1993— una tendencia eventualmente previsible pero desde luego no siempre segura: y es que el contenido del Auto por el que se levanta la suspensión decidida en la fase de admisión del recurso, se confirme posteriormente en la sentencia. Es decir, que dicho Auto se pueda convertir, de hecho, en un avance de lo que finalmente resolverá el Alto Tribunal. Y ciertamente, así, se ha podido confirmar en tres casos de 1992, confirmados por sentencia en 1993:

1) El Auto de 17 de marzo de 1992, por el que acordó levantar la suspensión de determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/91, de 10 de julio, de las Policías Locales, y la STC 85/93, que ha desestimado en su integridad el recurso;

2) El Auto de 21 de julio de 1992, por el que se acordó levantar la suspensión de la Disposición Transitoria 1ª, nº 2, de la Ley de Cantabria 8/1991, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley 1/1990, por la que se regulan los órganos rectores de las Cajas de Ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma, y la STC 60/93, que declaró la plena constitucionalidad de la Ley.

3) El Auto de 20 de octubre de 1992, por el que se decide mantener la suspensión de determinados artículos y el levantamiento de la de otros correspondientes a la Ley de Galicia 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las Policías Locales, y la STC 86/93, que finalmente desestimó el recurso en su totalidad.

Finalmente, del análisis de estos tres tipos de actuaciones conflictuales cabe constatar una reiteración de materias competenciales que adquieren un cierto protagonismo como objeto de controversia. Así, por ejemplo, en el inicio de nuevos conflictos sobresalen: pesca, en sus diversas modalidades; ganadería; tributos del Estado y legislación civil. En las actuaciones de desistimiento y allanamiento, las materias vinculadas a pesca y ganadería vuelven a aparecer, así como también la de cooperativas y tributos del Estado; a las que hay que añadir otras nuevas como ordenación del territorio o banca.

Por último, en los incidentes de suspensión en los que se ratifica la medida cautelar, destaca: función pública. Y en los que se levanta la suspensión de los preceptos impugnados: tributos de Comunidad Autónoma, y —de nuevo— pesca y legislación civil.