

## TRAMITACION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

En este apartado se analiza la actividad conflictual entre el Estado y las Comunidades Autónomas desde la perspectiva que ofrecen tres manifestaciones distintas, pero a la vez conexas, de la confrontación jurídica que puede producirse para pleitear ante el Tribunal Constitucional en defensa de los propios ámbitos competenciales.

En primer lugar, sin duda, se encuentran los nuevos conflictos que durante el año se han producido entre ambos entes territoriales, bien a través del cauce más habitual del conflicto positivo de competencias, o bien por medio del recurso de inconstitucionalidad cuando la norma objeto discrepancia tiene rango de ley. El número y el contenido de los conflictos que por una u otra vía son planteados, constituye un primer barómetro para medir el grado de aceptación del que gozan los ámbitos funcionales y materiales de autogobierno diseñados por el bloque de la constitucionalidad e interpretados —cuando es requerido para ello— por el Tribunal Constitucional. El segundo lo configuran los actos de desistimiento o de allanamiento que se producen en relación a la actividad conflictual generada en el pasado, y que como tales modifican el número de conflictos sobre los que el TC puede pronunciarse. El desistimiento y el allanamiento son una acción procesal en la que por razones de índole diversa, las partes deciden no proseguir con la actividad conflictual, iniciada con anterioridad, por la nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales sean atendidas (desistimiento) o porque la parte actora ha aceptado los planteamientos sostenidos por la otra parte (allanamiento). Finalmente, el incidente de suspensión es una medida cautelar unilateral —como es sabido, sólo opera de forma automática cuando lo activa el Presidente del Gobierno— que está concebida como una vía de tutela mediata de la titularidad de la competencia estatal a fin de evitar, en su caso, los efectos nocivos que sobre los intereses del titular de la competencia —el Estado— pueda tener el mantenimiento de la vigencia de una norma cuya titularidad es puesta en tela de juicio; en este sentido, y como se constató el pasado año, la decisión que al respecto tome el Tribunal Constitucional puede ser, en algunos casos, la antesala de lo que una futura sentencia resuelva al respecto.

Si abordamos los datos que proporcionan las cifras estadísticas de este año se observan algunas variaciones de interés en relación a lo que ofrecía el año 1993. De entrada, procede resaltar que el número global de actuaciones referidas al trámite de conflictos (es decir, el planteamiento de nuevos conflictos, más los

autos de desestimación o allanamiento de las partes, más los autos por los que se mantiene o levanta la suspensión de disposiciones de las CCAA impugnadas) es de 35, cifra notablemente inferior a la registrada tanto en 1993 —71— como en el año anterior —44—. A este respecto, es más que probable que la consolidación de un cuerpo jurisprudencial por parte del Tribunal Constitucional, más un clima de mayor entendimiento político en materia autonómica, puesto de manifiesto en la reforma de los Estatutos de Autonomía llevada a cabo tras los pactos PSOE-PP de 1992, haya favorecido este descenso de la actividad conflictual.

Los datos numéricos parciales lógicamente también manifiestan esta reducción de la actividad conflictual: 18 nuevos conflictos (por 38 en 1993); 12 desestimaciones —allanamiento no hubo ninguno este año— (por 24 en 1993) y 5 incidentes de suspensión (por 9 en 1993).

Asimismo, de la observación interiorizada de estas cifras cabe extraer algunas conclusiones que, por lo general, confirman, salvo alguna que otra excepción menor, lo dicho al respecto el año anterior. Así, con respecto al planteamiento de nuevos conflictos durante este año, el procedimiento del conflicto positivo de competencia (en 7 supuestos) supera al recurso de inconstitucionalidad (sólo en 5 supuestos), invirtiendo la tendencia del año pasado, cuando el recurso contra leyes ocupó un lugar de destacada preeminencia (21 sobre 11). De cara a los próximos años será preciso observar, a este respecto, si el objeto de la conflictividad competencial se traslada de la ley al reglamento, es decir, de lo general a lo particular, o si por el contrario los datos de este año carecen de continuidad y son un caso aislado.

Asimismo, se constata de nuevo que la atípica vía de la cuestión de inconstitucionalidad vuelve a ser utilizada como procedimiento soterrado para plantear cuestiones de orden competencial al Tribunal Constitucional. Nada menos que en 6 ocasiones —recuérdese que este año los conflictos positivos se produjeron en número de 7— el procedimiento del artículo 163 de la Constitución ha sido utilizado por diversos tribunales ordinarios —en 2 ocasiones el Tribunal Supremo y en 4 por los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA— para hacer llegar a la jurisdicción constitucional, como tribunal *ad quem*, temas de orden competencial que no distan demasiado de los que enfrentan al Estado y a las CCAA. Lo cual no es ilógico, dada su condición de tribunales competentes también para solventar discrepancias competenciales surgidas en la aplicación de la ley, como anualmente se comprueba al analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia. No obstante, cuestión de relevancia sería observar en qué medida están justificadas las dudas que los diferentes órganos jurisdiccionales ordinarios plantean sobre la posible vulneración de preceptos constitucionales, referidos al sistema de distribución de competencias. No se olvide que la interpretación que de la Constitución hace el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos (art. 5.1 LOPJ), vincula a jueces y tribunales ordinarios. Por esta razón la cuestión de inconstitucionalidad nunca podrá obviar el cuerpo doctrinal creado por el Alto Tribunal y, únicamente en ausencia del mismo, será razonable que plantee la cuestión. Para ello, el requisito ineludible es

una sólida fundamentación que justifique que de la validez de la norma depende el fallo que deba tomar.

Siguiendo con los nuevos conflictos planteados este año, y al igual que el año anterior, es preciso destacar el protagonismo que las CCAA han tenido como promotoras de los mismos. Excepción hecha de las ya citadas 6 cuestiones de inconstitucionalidad, del resto de los 12 nuevos conflictos *strictu sensu*, 10 fueron promovidos por las CCAA y sólo 2 por el Estado. En el caso de este último, los dos conflictos se plantearon por la vía del recurso de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas, mientras que en el caso de las CCAA, predominó el conflicto de competencia, promovido en 7 ocasiones por sólo 3 el recurso. Por tanto, el reconocimiento de un notable descenso en la actividad conflictual Estado-CCAA, no impide, sin embargo, confirmar un año más que la beligerancia procesal en la defensa de su ámbito competencial, los entes autonómicos —y en especial sus gobiernos— han sido más activistas. Y, entre aquéllos, Cataluña —con tres nuevos conflictos planteados— sigue siendo la primera de la lista de las que ha acudido al Tribunal Constitucional este año. Le siguen, con 2, Canarias y Castilla y León, y con 1, Asturias, Cantabria y Galicia.

Obsérvese que salvo el caso del Principado de Asturias, el resto son CCAA regidas por fuerzas políticas de signo distinto al partido que da apoyo al Gobierno central; entre aquéllas habría que excluir, al menos durante el año transcurrido, a la coalición nacionalista catalana de CiU, de la cual es conocido su apoyo en este periodo al gobierno GONZALEZ, lo cual no ha sido óbice para que también este año sea la Comunidad Autónoma que en más ocasiones ha acudido al Tribunal Constitucional. Pero hecha la salvedad, tampoco sería ocioso observar en los recursos y conflictos planteados, si el citado activismo conflictual es consecuencia de una sólida construcción lógico-jurídica; o, por, el contrario, si su razón de ser obedece más a criterios de mera oportunidad política que a una discrepancia jurídico-constitucional. Por supuesto, esta observación también podría ser aplicable en sentido inverso a aquellas CCAA que siendo gobernadas por una fuerza política del mismo signo que la que da soporte político al gobierno central, mantienen, en algunos casos, una actitud más contemporizadora a la hora de formalizar su desacuerdo competencial.

En cuanto a los actos de desistimiento cabe resaltar la tendencia hacia su crecimiento (12 sobre 35 actuaciones durante este año, por 25 sobre 71 en 1993), lo cual parece ir en la línea de una concepción del procedimiento constitucional de los conflictos de competencia como una vía de uso menos habitual que lo fue en el pasado, para la resolución de los contenciosos que enfrentan al Estado y a las CCAA. Probablemente, una de las razones de peso que apoyan esta actitud es la consolidación de determinadas líneas interpretativas, especialmente sobre la delimitación de los ámbitos competenciales, que de esta forma operan como elemento disuasorio para proseguir en el conflicto cuando se intuye que la solución más probable es la desestimación.

En relación a los incidentes de suspensión de disposiciones de las CCAA por la vía especial del art. 161.2 CE, predomina (en 4 casos sobre 1) la decisión

de levantar la suspensión a la espera de la futura sentencia del TC. No obstante, a diferencia del año pasado, todavía no hay datos jurisdiccionales que permitan verificar si, como ocurrió entonces, una decisión consistente en levantar la suspensión es el paso previo de una decisión favorable a las pretensiones que en dicho conflicto formula la Comunidad Autónoma.

En cuanto a las materias competenciales objeto de la actividad conflictual, durante este año predominan de forma indubitada las referidas al orden económico y financiero-tributario; en especial la potestad tributaria de la CCAA, las subvenciones estatales, los presupuestos de las CCAA, la banca, etc. O también, otras más específicas como medio ambiente, ganadería o lengua.

Finalmente, hay que subrayar la celeridad que el Tribunal ha imprimido a la resolución de determinados casos en los que planteamiento y resolución se han producido ambos durante el año 1994. Este es el caso de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Tribunal Supremo respecto de determinados preceptos de la Ley catalana sobre normalización lingüística; o el de la Resolución del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado. Respecto de los nuevos conflictos planteados, quizás conviene resaltar —entre otros posibles temas— la eventual relevancia que pueda llegar a tener la decisión que tome el Tribunal Constitucional respecto al principio de igualdad como elemento configurador del Estado de las Autonomías, en relación a la participación de las CCAA en la recaudación del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas —IRPF— (conflicto nº 1953/1994); o sobre las competencias de orden ejecutivo de las CCAA para la convocatoria de becas en la enseñanza universitaria (conflicto nº 3386/1994) y la posible invasión competencial del Estado sobre esta materia.