

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

La actividad conflictual entre el Estado y las Comunidades Autónomas se aborda como es tradicional en este apartado, no sólo con la preceptiva referencia a los nuevos conflictos que durante el presente se hayan generado sino también a aquellas otras situaciones que, como el desistimiento o el allanamiento a las pretensiones de la parte contraria, y las decisiones del Tribunal Constitucional, acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de disposiciones de los entes autónomos (art. 161.2 CE), configuran en su conjunto los diversos estadios procesales del nivel de conflictividad que a lo largo del año se ha producido entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Es obligado referir aquí, no obstante, que a diferencia de años pasados, en el presente no ha sido factible tener acceso a la documentación que hasta ahora nos había permitido conocer, en síntesis, los motivos básicos sobre los que las partes litigantes —tanto el promotor del recurso o conflicto como el demandado— han considerado más oportuno fundamentar sus pretensiones en los conflictos registrados durante este año.

Como primera valoración de carácter general hay que remarcar que los nuevos conflictos aparecen en un contexto de descenso progresivo de la conflictividad ya experimentado en los últimos años; una tendencia que se alteró al alza ligeramente el año pasado con un leve rebrote que no modificó en esencia la curva descendente registrada en el número de los nuevos contenciosos que han enfrentado a las diversas Administraciones públicas en el último lustro.

Conviene hacer notar que la expresión formal de esta conflictividad ha vuelto a encontrar en el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, en la ley o en las normas con este rango, la vía instrumental más habitual para activar la acción del Tribunal Constitucional. A ello es preciso añadir, una vez más, que la cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas vuelve a aparecer como cauce a través del cual se instrumentan controversias competenciales sobre el alcance de los diversos ámbitos competenciales integrados en el bloque de la constitucionalidad. Un cauce, ciertamente atípico, pero que no es obstáculo para que en el futuro más próximo pueda llegar a constituir una muestra saludable de activismo judicial, que coadyuve la función interpretativa del Tribunal Constitucional en la delimitación objetiva de las materias competenciales. Todo dependerá de la capacidad de argumentación jurídica que los tribunales ordinarios sean capaces de plantear ante la jurisdicción constitucional, con respecto a las dudas que les susciten las leyes aplicables al caso y su adecuación al sistema de distribución de competencias.

Las actuaciones derivadas de los Autos que acuerdan el desistimiento o el

allanamiento de las partes continúan mostrando una importancia similar a la manifestada en los últimos años, especialmente en lo concerniente al primer supuesto, como oportunidad procesal para enervar la conflictividad competencial. A través del desistimiento, la parte que lo activa decide no proseguir con la actividad conflictual iniciada anteriormente por las escasas o nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales puedan prosperar ante el Tribunal Constitucional. En este sentido, aunque este año no ha resultado posible verificar en los casos producidos, las razones alegadas por las partes para no proseguir, no es descartable que al igual que en los últimos tres años, las causas de la renuncia tengan bastante que ver con la consolidación de un cuerpo de doctrina jurisprudencial bastante asentado que haya impulsado a abandonar pretensiones jurídicas alejadas en exceso de una línea reiteradamente expuesta por el Tribunal en casos similares ya resueltos con anterioridad.

Por el contrario, el allanamiento ha perdido peso en el último trienio. Efectivamente, en los dos últimos años hemos constatado que no se ha producido ningún Auto por el que el Tribunal haya decidido la finalización del proceso conflictual, como consecuencia de la aceptación por la parte actora de los planteamientos sostenidos por la otra; en el presente ha ocurrido lo mismo, lo que parece avalar la tesis de que el desistimiento puede ser una vía de conclusión del conflicto iniciado, menos traumática que la aceptación explícita de las argumentaciones de la parte contraria expresada en sede jurisdiccional.

Por su parte, el incidente de suspensión, como medida cautelar que sólo opera de forma automática cuando es invocado por el Presidente del Gobierno, no ofrece este año mayores novedades que las derivadas de los últimos. Su número—sólo tres Autos— ha descendido porque, obviamente, también lo ha hecho la conflictividad competencial promovida a iniciativa del Estado. En todo caso, se mantiene la línea constante e invariable registrada en el proceso de construcción del Estado autonómico, de su sistemática invocación en los recursos que son planteados por el Estado. No hay duda que este desequilibrio procesal que el constituyente incorporó a la norma suprema ha sido aprovechado por su beneficiario sin resquicios ni aparente contención.

El análisis de los datos más específicos que deriva del recuento estadístico, ofrece unas conclusiones generales sobre el nivel de la conflictividad competencial que se insertan, como se apuntaba más arriba, en la línea general del descenso registrado en el último lustro. Con la especificidad de que, no obstante, si el año pasado se constaba un ligero aumento respecto del anterior, durante 1996 el descenso no ofrece paliativos.

Así, de las 42 actuaciones de carácter conflictual registradas en 1995 (es decir, inicio de nuevos conflictos, más autos del TC resolviendo desistimientos o allanamientos, más autos del TC referidos al levantamiento o confirmación de la medida cautelar de la suspensión del art. 161.2 de la CE) se ha descendido en el año que nos ocupa a 30. Pero además, si se verifican de forma sectorial estas cifras globales, y se desciende algo más al detalle, se constata que los nuevos conflictos a los que en los próximos años el TC habrá de dedicar su función de delimitación competencial, han pasado de ser 27 en 1995 a 22 este año, superando en no mucho la cifra más baja registrada los últimos años (18, en 1994).

A ello hay que añadir que entre los nuevos conflictos se incluyen las cinco cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversos Tribunales Superiores de Justicia —el año pasado fueron cuatro— con lo cual la litigiosidad Estado-CCAA, expresada en su sentido procesal más regular o habitual (a través de los conflictos de competencia y el recurso de inconstitucionalidad) se reduce, en realidad, este año a 17 nuevos conflictos.

En cuanto a las otras actuaciones de naturaleza conflictual, las cifras se repiten en su integridad respecto de los Autos que acuerdan el desistimiento de la parte, ya que al igual que el año pasado, en éste han sido cinco los que se ha producido, de los cuales 4 corresponden a las CCAA y el otro al Estado, por desaparición sobrevenida del objeto. También, de la misma manera que en 1995 tampoco en el presente se ha registrado ningún Auto que resuelva sobre el allanamiento de la parte actora. Como consideración de orden general quizás convenga hacer notar que respecto de los años anteriores, en los dos últimos se ha producido un notable descenso de este tipo de actuaciones, porcentualmente superior al registrado en 1994 (hay que recordar que sobre 35 llegó a alcanzar a 18 Autos de desistimiento/allanamiento). Esta importante cifra justificaba entonces la funcionalidad de este cauce procesal para la conclusión de determinados conflictos, en los que la consolidación de la jurisprudencia o bien las modificaciones normativas han servido para neutralizar su prolongación. No es descartable que esta tendencia pueda reproducirse en el futuro, pero los modestos datos porcentuales que ofrecen tanto el año valorado como el anterior desdibujan estas perspectivas.

En relación a los Autos en los que el Tribunal decide sobre los efectos derivados de la invocación por el Gobierno de la medida cautelar del artículo 161.2 de la CE, se registra un notable descenso respecto del año anterior, pasando de 10 a 3, de los cuales, en dos supuestos, el Tribunal confirma la suspensión de la norma autonómica y en la otra decide levantarla.

Si se realiza una observación más específica de los datos generales hasta ahora expuestos, cruzando algunos de ellos, pueden extraerse algunas conclusiones de interés. Así, por ejemplo, se repite la tendencia recuperada el año pasado por la que el recurso de inconstitucionalidad vuelve a ser el procedimiento constitucional que ha generado mayor número de nuevos conflictos. De los 22, 12 han sido provocados por un recurso contra leyes o normas con este rango y los 5 restantes a través del conflicto de competencias. Por tanto, la ley reitera el protagonismo que ya recuperó el año pasado, como norma sobre la que se instrumentan las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA. A este respecto, si hace un año se exponía en este apartado del Informe, que una de las razones de la hegemonía de la ley obedecía al hecho de que las Comunidades Autónomas seguían discrepando de la concepción expansiva que el legislador estatal atribuye a su competencia exclusiva para delimitar el ámbito de lo básico en las diversas materias competenciales, en esta ocasión, la dificultad para acceder de forma completa a la fundamentación jurídica de los recursos y conflictos planteados, impide aportar una conclusión similar al respecto. Con todo, no es descartable que ello haya sido así también este año. Coadyuva esta presunción que el análisis de la jurisprudencia constitucional expuesto en páginas anteriores pone de relieve, como por otra parte ha sido una constante todos los años, que el ámbito

de lo básico y la dificultosa relación entre la ley que estatal que lo delimita y la ley autonómica que lo desarrolla, ocupan un lugar preferente en el origen de los desacuerdos competenciales formalizados ante el Tribunal a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias.

Ya se ha constatado en las consideraciones generales hechas al principio que la cuestión de inconstitucionalidad, sigue siendo un significativo pero atípico cauce para la formalización de problemas competenciales ante la jurisdicción constitucional. Este año se han registrado cinco supuestos —uno más que en 1995— en los que los Tribunales Superiores de Justicia plantean dudas de constitucionalidad sobre la posible oposición de preceptos legales aplicables al caso concreto respecto de preceptos constitucionales del bloque de la constitucionalidad. Así viene produciéndose desde hace varios años; y ello pone de manifiesto, más allá de la atipicidad del procedimiento, la notable operatividad de cuestión de inconstitucionalidad como procedimiento de acceso al Tribunal para plantear dudas de constitucionalidad sobre cualquier ámbito material, incluidos los temas relacionados con la delimitación competencial. Desde esta lógica, no hay duda de que la condición de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos jurisdiccionales habilitados para pronunciarse *también* sobre cuestiones de orden competencial, les obliga a vincularse en todo momento a la jurisprudencia constitucional como parámetro indispensable para sus resoluciones. Y en este sentido, la cuestión de inconstitucionalidad, empleada con la debida probidad procesal y la necesaria beligerancia argumental —que es contraria a la invocación nominal de preceptos constitucionales— aparece como un instrumento adecuado a este fin.

Como dato estadístico significativo cabe destacar que de las 5 cuestiones planteadas, una lo fue por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla León (Sala de lo Social, en Burgos) y las otras 4 lo fueron por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, órgano judicial que a este respecto se alinea con la Comunidad Autónoma sobre la que ejerce su jurisdicción, en la mutua condición de activistas conflictuales.

Si se profundiza algo más en los datos que proporciona la estadística de este año se puede apreciar que el origen de la actividad contenciosa radica mayoritariamente en las Comunidades Autónomas. De los 17 nuevos conflictos registrados, 14 han sido planteados por sus Asambleas legislativas o por los Consejos de Gobierno; y en algunos casos, por ambos órganos simultáneamente.

Entrando en el detalle parcial de estos últimos datos, y dejando al margen el ya citado predominio ofrecido por el recurso de inconstitucionalidad sobre el conflicto positivo de competencias —no se ha registrado ninguno de carácter negativo—, se aprecia que, en relación a este procedimiento constitucional, son también las Comunidades Autónomas quienes lo han activado en mayor número de ocasiones —9, por sólo 3 el Estado— y lo que concierne al conflicto positivo, el predominio de aquéllas es absoluto —5 a su favor— ya que el Estado no ha promovido ninguno. Es evidente, pues, que a diferencia del equilibrio Estado/CCAA registrado el año pasado en cuanto a sus iniciativas de carácter contencioso ante el Tribunal Constitucional, el presente ofrece un protagonismo autonómico indiscutible. No obstante, es prematuro aventurar conclusiones, ni

tan solo parciales, al respecto. Los próximos años dirán si, las últimas reformas estatutarias que han aumentado la capacidad de autogobierno de las CCAA más la progresiva consolidación de la jurisprudencia constitucional sobre los límites de los diversos ámbitos competenciales, son factores que coadyuvan a una mayor reducción de la tendencia a la baja de la actividad conflictual, ya de por sí patente en los últimos años.

En cuanto a la presencia de las diversas Comunidades Autónomas en los dos procesos conflictuales, Cataluña sigue ostentando, un año más, la condición de Comunidad más beligerante en lo jurídico ante el Tribunal Constitucional; tanto a través del recurso —en tres ocasiones— como en el conflicto, donde este año ejerce un monopolio absoluto al protagonizar la legitimación activa en los cinco que se han registrado. Con respecto al recurso de inconstitucionalidad le siguen Navarra (2), Canarias (2), Galicia y Andalucía (ambas con 1). La reiteración de este dato sobre el activismo conflictual de unas de las llamadas Comunidades históricas por el propio legislador constituyente, es probable que pueda devenir, entre otros, en elemento de debate presente y futuro sobre la expresión jurídico-competencial de los denominados hechos diferenciales que expresan algunas CCAA.

Al igual que en años anteriores, merece ser resaltado el hecho de que la conflictividad competencial se ha expresado en de forma política bastante alineada. Es sabido que en los dos últimos años los nuevos conflictos eran planteados por Comunidades Autónomas gobernadas en su inmensa mayoría por partidos políticos de oposición al PSOE, que era la formación política que daba soporte al gobierno del Estado. También lo es que el año pasado, a pesar del apoyo parlamentario dado por la coalición catalana de CiU al gobierno del PSOE hasta el otoño de 1996, tal circunstancia no fue obstáculo para que Cataluña, Comunidad Autónoma gobernada por la citada coalición, siguiese siendo la más contenciosa con el Estado en sus discrepancias competenciales. Pues bien, durante 1996 los datos permiten una conclusión muy similar. Veámoslo.

En mayo de 1996 se constituye el nuevo gobierno del PP con el apoyo parlamentario de CiU, PNV y CC. Durante estos primeros meses del año, todavía con gobierno del PSOE aunque ya sin el apoyo de CiU (desaparecido, aproximadamente desde octubre de 1995) la tendencia se mantiene en la misma línea de alineamiento político descrita para el año anterior: la Comunidad Autónoma de Cataluña, prosigue su actividad contenciosa ante la jurisdicción constitucional a través de tres recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos positivos de competencia contra normas del Estado. Y el resto de los nuevos conflictos muestra que dos de las tres CCAA que los activan (Canarias y Galicia) están gobernadas por fuerzas políticas distintas y opuestas (Coalición Canaria y Partido Popular respectivamente) a la que hasta entonces gobernaba el Estado (PSOE); mientras que solo en la tercera (que es Navarra, gobernada por una coalición de tres partidos, integrada por PSN, CDN y EA), se produce una parcial identificación entre el ente recurrido y el recurrente. En la misma línea se constata que el único nuevo conflicto generado a iniciativa del Estado lo es con respecto a una ley de una Comunidad Autónoma —la valenciana— gobernada por el PP.

Llegamos a mayo de 1966 y los datos estadísticos nos ofrecen unas conclu-

siones muy semejantes: Cataluña, siguiendo su tendencia anterior, plantea tres nuevos conflictos positivos de competencia contra disposiciones del Estado dictadas, dos de ellas todavía por el Gobierno del PSOE y la tercera por el nuevo gobierno del PP. Por su parte, el Estado recurre una ley extremeña (gobierno del PSOE) y otra de la Comunidad Autónoma de Asturias (gobierno del PP), único supuesto en el que la identificación política entre las dos partes del conflicto es plena. Pero es la excepción que confirma la regla. Finalmente, Canarias (gobernada por Coalición Canaria, que da apoyo al Gobierno del PP) ha recurrido a finales del año un Decreto-ley dictado por el Gobierno de la nueva mayoría.

Por último, de este repaso de la actividad conflictual cabe destacar que la variedad de ámbitos materiales registrada el año pasado se repite de nuevo, pero ahora con el protagonismo de algunas materias competenciales de contenido económico, como es el caso los presupuestos del Estado, los de las Comunidades Autónomas y la disciplina de mercado, como manifestación específica de la actividad de comercio. Le siguen en un segundo plano los conflictos sobre la Administración local y las farmacias y, después una amplia y diversificada gama de materias como el turismo, la enseñanza universitaria y no universitaria, la seguridad pública, los seguros, etc.