

## TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo*

*Luis Javier Mieres Mieres*

El año 1998 ofrece un relativo descenso del alto nivel de conflictividad registrado el año pasado. Un descenso que sin ser espectacular –pues, se ha pasado de 60 a 49 nuevos conflictos– no dejaba de ser previsible, atendiendo al carácter coyuntural del aumento de la conflictividad competencial que se produjo en 1997 como consecuencia de la modificación de las leyes reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA). No obstante, este nivel de conflictividad sigue siendo notablemente superior al registrado en años anteriores ya que, por ejemplo, en 1994 los nuevos conflictos se cifraron en 18, en 1995 fueron 27 y en 1996 la cantidad descendió a 22.

Una primera valoración general del sentido de estos nuevos conflictos competenciales es que una parte de los planteados por las CCAA se proyecta sobre leyes del Estado de modificación de otras anteriores, algunas de las cuales fueron ya objeto de un anterior juicio de constitucionalidad. Este es el caso, de la *Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*, y de la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones*, ley que es resultado de la importante STC 61/1997 que resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra la antigua legislación urbanística. Otra serie de recursos con contenido conflictual han sido los planteados contra la *Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998*, que no dejan de ser consecuencia de la modificación del sistema de financiación de las CCAA que ya fue objeto de un buen número de recursos el año anterior. La razón de esta conexión estriba en que las CCAA recurrentes (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) consideran –entre otros argumentos– que la cesión del impuesto de la renta de las personas físicas vulnera los principios de suficiencia y autonomía financiera, así como el principio de solidaridad. Argumentos que, en gran parte, son una reproducción de los aducidos el año anterior frente al nuevo cuerpo normativo que legislador aprobó para construir la modificación del sistema regulador de la financiación de las CCAA.

Merece especial mención este año la singularidad que ofrece el planteamiento de un conflicto positivo entre dos CCAA. Éste es el caso del promovido por la de Cataluña contra la *Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, de 8 de Agosto de 1997 y que posteriormente se concretó a través de la Orden del mismo Consejero de 10 de febrero de 1998, mediante las que se ejerció el derecho de retracto respecto de los bienes que se relacionan en el anexo de ésta última, procedentes del Monasterio de Sigena y adquiridos por la Generalidad de Cataluña*.

Como viene siendo habitual en esta sección del Informe, la actividad conflictual ante el Tribunal Constitucional es analizada a partir de tres variables: los nuevos conflictos deducidos por los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia que expresan la controversia competencial entre el Estado y las CCAA; las situaciones de desistimiento o allanamiento a la pretensiones de la parte contraria o también aquellas circunstancias que dan lugar a la desaparición sobrevenida del objeto del proceso; y, finalmente, las decisiones de naturaleza cautelar tomadas por el Tribunal en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 CE, sobre el mantenimiento o el levantamiento total o parcial de la suspensión automática de la eficacia de la norma autonómica impugnada por el Presidente del Gobierno.

La aparición de nuevos conflictos en 1998 sigue la tendencia de los últimos años en los que el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, la ley estatal y autonómica como objeto del recurso, siguen acaparando un notable protagonismo respecto de las disposiciones reglamentarias. Las razones pueden ser diversas; a la ya expuesta de carácter más coyuntural, de la aparición de nuevos recursos como un efecto residual de los que fueron planteados el año anterior sobre la financiación autonómica, podría también incluirse otra causa de orden más global, consistente en el hecho de que la reforma de los Estatutos y la consiguiente asunción de nuevas competencias por las CCAA que accedieron al autogobierno por la vía del artículo 143, ha ampliado materialmente su capacidad legislativa y, con ello, se han acrecentado las posibilidades de entrar en controversia competencial con el Estado y, a su vez, de éste con las CCAA.

El predominio de la ley como objeto del conflicto confirma al igual que el año anterior el descenso del procedimiento del conflicto positivo de competencias previsto para cuando la *vindicatio potestatis* se proyecta sobre disposiciones de naturaleza infralegal.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Tribunales Superiores de Justicia y, este año también, por la Audiencia Nacional, sigue manifestándose una vez más como una vía procesal para plantear controversias competenciales ante el Tribunal Constitucional. La reiterada constatación anual de esta tendencia que ya parece consolidada, pone de relieve un hecho incontrovertido como es que la jurisdicción ordinaria *también* ejerce un juicio sobre la delimitación competencial de materias entre el Estado y las CCAA. Un juicio en el que como demuestra la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y como se pone de manifiesto en algunas de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas este año, aparece como objeto de la duda de constitucionalidad la definición del ámbito de la autonomía de las Corporaciones Locales.

La cuestión de inconstitucionalidad plantea –no obstante– en éste y en otros supuestos, el problema de su adecuada aplicación procesal por parte de la jurisdicción ordinaria. Esto es, la de su diligente justificación como requisito necesario para determinar la validez de la ley impugnada, de la cual depende el fallo que haya de tomarse en sede judicial ordinaria. En este sentido, es evidente que la citada diligencia del órgano jurisdiccional promotor ha de venir avalada por un pleno conocimiento de la jurisprudencia constitucional sobre el sistema de distribución de competencias, que excluya todo tipo de reticencias sobre la adecuada fundamentación de la cuestión planteada; con este requisito se trata, en definitiva, de impedir que este procedimiento constitucional sea empleado de forma

poco reflexiva en casos en los que un buen conocimiento de la jurisprudencia constitucional haría innecesario su planteamiento.

Los Autos del Tribunal a través de los cuales se acuerdan el desistimiento, el allanamiento o también la terminación del proceso por desaparición sobrevenida del objeto constituyen una actuación conflictual porcentualmente menor respecto de la aparición de nuevos conflictos. Al igual que se aprecia en los Informes de los años anteriores, el desistimiento sigue siendo la vía procesal más utilizada para dar por concluida una controversia competencial. En algunos casos la controversia también se concluye como consecuencia de la desaparición sobrevenida del objeto del recurso. Y de nuevo en este año es preciso hacer notar que tampoco se registra ninguna terminación del contencioso competencial como resultado de la adopción de una posición de allanamiento de alguna de las partes.

Finalmente, en lo que concierne a las actuaciones referidas al incidente de suspensión respecto de conflictos competenciales registrados en años anteriores, se registra de nuevo la tendencia favorable al mantenimiento de la vigencia del Auto de suspensión, cuyo automatismo suspensivo inicial deriva del artículo 161.2 CE. Y también, sigue siendo habitual que en los nuevos conflictos planteados a iniciativa del Presidente del Gobierno, en todos ellos y sin excepción, tanto el recurso de inconstitucionalidad como el conflicto positivo de competencia, continúen incorporando la aplicación procesal de las previsiones de carácter suspensivo contempladas en la Constitución.

El análisis más detallado de los datos estadísticos de las tres actuaciones conflictuales que conforman el contenido de este capítulo del Informe permite constatar, como se apuntaba al principio, que se ha producido un cierto descenso en la aparición de nuevas controversias competenciales, dentro de una tendencia al crecimiento registrada en los últimos años. Con carácter general, las actuaciones conflictuales (es decir, la suma de nuevos conflictos, de los allanamientos/desistimientos/desaparición sobrevenida del objeto y de los incidentes de suspensión) han sido 63, nueve menos que en 1997. Los nuevos conflictos han sido 49, por 60 el año anterior; las actuaciones referidas a allanamientos, desistimientos o desaparición sobrevenida del objeto han sido solamente 5, la misma cifra registrada en 1997; y, por último, los Autos concernientes a la aplicación de la medida cautelar de la suspensión han llegado a la cifra de nueve, dos más que el año pasado.

Los datos parciales de la nueva conflictividad siguen ofreciendo, no obstante, algunos elementos definitorios de una tendencia que de nuevo se confirma este año. Así, en cuanto al tipo de procedimiento que formaliza la controversia, vuelve a destacar el predominio del recurso de inconstitucionalidad sobre el conflicto positivo de competencias, habida cuenta de la ya citada hegemonía de la ley como norma generadora del contencioso competencial: así, se han registrado nada menos que 35 recursos de inconstitucionalidad por sólo 5 conflictos. La cuestión de inconstitucionalidad, como vía atípica pero no por ello menos relevante para la formulación de nuevos conflictos, sigue manteniéndose en una cifra más o menos constante con lo manifestado en años anteriores: concretamente, en el presente año la jurisdicción ordinaria ha presentado 9, dos más que en 1997. El allanamiento ha dejado de ser también en 1998 una vía para la conclusión de controversias, dando paso a un predominio del desistimiento (se ha producido en 3 ocasiones, en las que el recurrente fue una Comunidad Autónoma) y también a

la desaparición sobrevenida del objeto (ocurrida en las dos ocasiones restantes, en las que el recurrente fueron el Estado y una Comunidad Autónoma, respectivamente). Y en cuanto a la prolongación o el levantamiento de la suspensión de la norma autonómica impugnada por el Gobierno del Estado, sigue predominando el criterio de mantenerla (así ha sido, en 7 de los 9 supuestos registrados, y en uno de ellos la decisión ha sido mixta).

Una prospección más detallada de estos datos generales ofrece una serie conclusiones que, en líneas generales, no registran cambios especialmente significativos a los que han ofrecido los últimos Informes sobre la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Veámoslo.

Volviendo de nuevo a la nueva conflictividad generada este año, cabe destacar que el Estado ha superado a las CCAA en esta actividad, pues de las 49 nuevas controversias registradas, el primero ha generado 28 por 21 las CCAA.

Mayor equilibrio se aprecia en cuanto a los procedimientos constitucionales que formalizan procesalmente los nuevos conflictos. Así, se aprecia que el empleo del recurso de inconstitucionalidad contra la ley se encuentra repartido casi a partes iguales entre el Estado y las CCAA: en 17 ocasiones ha sido el primero quien ha recurrido leyes autonómicas, y en 18 han sido las leyes estatales las recurridas ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, el conflicto positivo de competencias, en franco descenso en cuanto a las cifras absolutas, se muestra muy equilibrado entre el Estado y las CCAA: el primero ha planteado 2 y las CCAA 3. Y en lo que concierne a la cuestión de inconstitucionalidad promovida por los tribunales, ya se ha señalado que la cifra de 9 mantiene a esta forma singular de expresión de los nuevos conflictos en la tónica de los últimos años.

La ley vuelve a ser de nuevo la norma que protagoniza el mayor número de nuevos conflictos. Así, el Estado ha impugnado 26 leyes autonómicas mientras que las CCAA lo han hecho respecto de las leyes estatales en 18 ocasiones. No obstante, y como consecuencia de los criterios constitucionales de legitimación procesal, los recursos procedentes del Estado tienen un origen más diversificado, lo cual no deja de constituir una relativa novedad, pues a parte de los 12 interpuestos por el Presidente del Gobierno, el resto lo han sido de la siguiente forma: 9, a través de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por diversos tribunales, 3 por el Senado y los dos restantes por el Defensor del Pueblo. Por su parte, las CCAA han recurrido 18 leyes estatales, entre las cuales en 10 ocasiones ha sido el Consejo de Gobierno autonómico quien ha planteado el recurso, mientras que en 8, la iniciativa al respecto ha corrido a cargo del Parlamento de la Comunidad Autónoma, manifestándose así un evidente equilibrio institucional en cuanto a la *vindicatio potestatis* en materia competencial.

A parte de un cierto aumento, la cuestión de inconstitucionalidad muestra también este año una notable diversificación de los órganos judiciales que la han promovido. Así, si el año pasado era el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña quien acaparaba de forma casi absoluta el protagonismo en este apartado, este año el activismo judicial a través de esta vía es más plural, pues junto a las 4 cuestiones planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del citado Tribunal Superior, se han de añadir las 2 formalizadas por sus homónimas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias y las que también han presentado respectivamente

las de los Tribunales Superiores del País Vasco y Navarra y, finalmente, la promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. A todo ello hay que añadir que, sin ninguna excepción, las citadas cuestiones de inconstitucionalidad han tenido por objeto exclusivo leyes autonómicas.

En cuanto a la litigiosidad promovida por las CCAA, la hegemonía perdida el año pasado por Cataluña —que había sido la Comunidad Autónoma que ha planteado un mayor número de conflictos competenciales en los últimos años— se confirma en 1998, puesto que los 21 nuevos conflictos que tienen su origen en la decisión tomada al respecto por órganos de autogobierno autonómicos, presentan un panorama suficientemente diversificado. Pues de las 17 CCAA existentes, más las dos ciudades autónomas del norte de África, son 7 las que este año han acudido al Tribunal Constitucional: Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha en 4 ocasiones cada una; Cataluña en 3; y, por último, Aragón, Extremadura y Navarra, cada una de ellas 2 veces.

Esta distribución de la litigiosidad competencial vuelve a poner de relieve que, más allá de la indudable fundamentación jurídica que motiva estos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia, se aprecia de nuevo un cierto alineamiento político de estas iniciativas sobre la controversia competencial. La razón estriba en que salvo en el caso de Aragón, donde el PP —partido que da apoyo al Gobierno del Estado— también gobierna en dicha Comunidad Autónoma junto con el apoyo del PAR, y la singularidad que ofrece Navarra, con gobierno minoritario de la UPN, el resto de las CCAA litigantes no son gobernadas por el PP; o dicho de otra forma, aquellas que lo son se muestran pasivas al respecto. No se registra ningún caso donde gobernando el PP en solitario y con amplia mayoría parlamentaria, se haya planteado un nuevo conflicto. Por el contrario, destacan de nuevo las tres CCAA gobernadas por el PSOE (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), que siguen mostrando un especial activismo conflictual frente a las disposiciones normativas del Estado. Sobre todo en relación a una ley que es una derivación de aquéllas que el año anterior formaron parte del grueso de recursos presentados contra la modificación del sistema de financiación de las CCAA (la *Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998*). También merecen especial mención dos supuestos concretos de litigiosidad competencial. En primer lugar, el caso de Cataluña cuya coalición de gobierno en la Comunidad Autónoma (CiU) da apoyo parlamentario al Gobierno monocolor del PP en el Estado, y sin embargo sigue manteniendo una notable predisposición para el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas estatales (*Ley 26/1998, de 13 de julio, por la que se modifica la Ley 38/1988, de Demarcación y Planta Judicial*); en segundo lugar, y en el mismo sentido, también cabe destacar el hecho de que Canarias muestre una especial litigiosidad, a pesar de que el partido mayoritario del gobierno autónomo de las islas (Coalición Canaria), ostente la responsabilidad de gobierno en la Comunidad Autónoma en coalición con el PP y que, a su vez, aquél proporcione apoyo parlamentario a dicho partido para sostener el Gobierno del Estado (especial significado tiene los recursos contra la *Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, en cuanto modifica el art. 3.1 de la *Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, incluyendo a las Islas Canarias en el ámbito de aplicación y exigibilidad del Impuesto sobre Electricidad*, y también contra la *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico*).

Finalmente, entre las materias competenciales que de forma más reiterada han sido objeto de controversia competencial es preciso destacar la hacienda del Estado, como consecuencia de los reiterados recursos contra la Ley de Presupuestos para 1998, el medio ambiente, la ordenación del territorio y su relación con el urbanismo, la función pública, el régimen de los entes locales, el régimen de las fundaciones, el régimen tributario, etc.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1998	
NUEVOS CONFLICTOS .....	49
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS/DESAPARICIÓN SOBREVENIDA DEL OBJETO .....	
Desistimiento .....	3
Allanamiento .....	0
Desaparición sobrevenida del objeto .....	2
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN .....	
Se mantiene la suspensión .....	7
Se levanta la suspensión .....	2
Decisión mixta .....	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	
Planteados por el Estado .....	17
Planteados por las CCAA .....	18
CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS .....	
Planteados por el Estado .....	2
Planteados por las CCAA <sup>1</sup> .....	3
CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	
Planteada por la Audiencia Nacional .....	1
Planteada por el TSJ (Cataluña) .....	4
Planteada por el TSJ (Canarias) .....	2
Planteada por el TSJ (Navarra) .....	1
Planteada por el TSJ (País Vasco) .....	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO .....	
POR EL GOBIERNO .....	14
POR LAS CORTES GENERALES .....	3
POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2
POR EL PODER JUDICIAL .....	9

1. Uno de ellos fue planteado frente a otra Comunidad Autónoma

**LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

ANDALUCÍA .....	4
ARAGÓN .....	2
CANARIAS .....	4
CASTILLA LA-MANCHA .....	4
CATALUÑA .....	3
EXTREMADURA .....	2
NAVARRA .....	2
Total .....	21