

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Ramón Riu

En el tercer y último año efectivo de la VIII Legislatura de las Cortes Generales, antes de las elecciones anunciadas para el 9 de marzo de 2008, la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) se ha producido en un nuevo contexto institucional derivado de las reformas estatutarias llevadas a cabo en el año anterior. En este marco cabe destacar, por un lado, las controversias suscitadas por los nuevos textos estatutarios (Cataluña y la Comunidad Valenciana el año pasado, y Andalucía y Aragón en éste) frente a las competencias de otras CCAA, como ha sido el caso de los recursos presentados por Extremadura contra la reforma del Estatuto de Andalucía y, asimismo, el presentado por La Rioja contra la reforma del Estatuto de Aragón. Y por otro, los primeros efectos del despliegue del Estatuto de Cataluña, que han generado una nueva serie de nuevos conflictos de competencia que mantienen a esta Comunidad Autónoma en el primer lugar del *ranking* del contencioso competencial con el Estado. Una primera posición que, con escasas excepciones, ha ostentado desde el inicio de la configuración del Estado de las Autonomías.

A reserva de lo que depare la pendiente Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto catalán de 2006, en especial, en todo lo que concierne a la nueva formulación funcional y material de sus competencias, cabe plantearse ahora, siquiera provisionalmente, si la interpretación del Estatuto de 2006 llevada a cabo por las recientes leyes y reglamentos estatales se corresponde con el nuevo marco establecido por el bloque de la constitucionalidad, donde como es obvio uno de sus pilares ha variado, o si todavía es tributaria del bloque anterior a la reforma estatutaria.

El número de nuevos conflictos que con carácter general se han registrado en 2007 ha sido de 32, once menos que en 2006. De todos ellos, 12 han sido planteados por los órganos centrales del Estado (este año, las Cortes Generales, el Gobierno, además de las habituales cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Judicial) y 21 por las CCAA.

Los desistimientos han experimentado un notorio descenso en la línea ya manifestada el año pasado (que fueron 17 frente a los 51 de 2005). En efecto, en 2007 se han producido específicamente 8, a los que hay que añadir otros 5 supuestos distintos en los que la extinción del conflicto se ha producido por desaparición sobrevenida del objeto.

Por su parte, los incidentes de suspensión previstos en relación con las previsiones del artículo 161.2 CE han sido solamente 2, también en la línea descendiente de los últimos años (4 el año pasado y 3 en 2005).

En esta sección del *Informe* acerca de la tramitación de los conflictos de competencia entre los órganos del Estado y de las instituciones de autogobierno de las CCAA, ante el Tribunal Constitucional, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local, se analiza a partir de las actuaciones que presentan relevancia procesal ante el alto Tribunal y que adoptan las diversas formas de controversia sobre el contencioso competencial. Así, se da cuenta de los nuevos conflictos, incorporándose las providencias a través de las cuales se admiten los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, a los que hay que añadir las cuestiones de inconstitucionalidad habitualmente presentadas por los órganos judiciales siempre que su objeto verse sobre problemas de orden competencial, aunque no supongan *strictu sensu* un conflicto competencial. También se incorporan los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local, ya sean frente a leyes estatales o respecto de leyes autonómicas. Este año no se ha registrado ninguno. Además, se analizan los Autos mediante los cuales el Tribunal Constitucional resuelve sobre circunstancias procesales de relevancia competencial relativas al desistimiento entre las partes y la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto. Y finalmente, se tratan los supuestos en los que el Tribunal Constitucional resuelve acerca del incidente procesal relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adjunta la invocación por el presidente del Gobierno o por el Gobierno del Estado el artículo 161.2 de la CE, con los efectos suspensivos automáticos previstos sobre la disposición de la Comunidad Autónoma.

Las leyes que han sido objeto de los nuevos conflictos a través del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado o por las CCAA han sido las siguientes: por parte de la Presidencia del Gobierno, la Ley de la Comunidad Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual; la Ley de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia; la Ley 1/2007, de 12 de enero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Rioja; la Ley del Parlamento de les Illes Balears 25/2006, de 26 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas y la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el Congreso de los Diputados ha recurrido: por iniciativa de diversos diputados del Grupo Parlamentario Socialista, la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»; y a iniciativa de diputados del Grupo Parlamentario del Partido Popular, la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo y la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

Las CCAA han recurrido las siguientes leyes de las Cortes Generales: Cataluña, lo ha hecho respecto de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales; Navarra, tanto su Gobierno como el Parlamento Foral, han recurrido la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia; Extremadura ha recurrido la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; La Rioja, lo ha

hecho contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo; Canarias ha hecho lo propio con respecto a esta Ley 8/2007. Y, finalmente, Madrid ha recurrido también la citada Ley de Suelo y la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos.

En lo que concierne a los conflictos positivos de competencia, el único que ha planteado el Gobierno del Estado ha sido contra el Acuerdo de 21 de marzo de 2007, del Director territorial de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana, por el que se ratifica la Orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del Tránsito Tajo-Segura» .

Por el contrario, las CCAA –en especial Cataluña– sí han hecho este año un mayor uso de este procedimiento constitucional. Esta Comunidad Autónoma ha planteado conflictos en relación a las disposiciones del Estado que ya tienen mucho que ver con el desarrollo de competencias establecidas en el nuevo Estatuto de 2006, en especial en materia de enseñanza. Las disposiciones impugnadas han sido las siguientes: Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria; el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria; el Real Decreto 1538/ 2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de formación profesional del sistema educativo y la Comunidad de Madrid ha planteado conflicto contra el Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos. También destaca el planteado por Cataluña contra el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de información profesional para el empleo. Por su parte, la Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia también han promovido conflicto de competencias también frente al citado Real Decreto 395/2007. Por su parte, Galicia también ha planteado conflicto frente a: la Orden TAS/105/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntarios sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en relación al Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

Este año, el uso del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuyo contenido exprese también una controversia competencial ha sido notoriamente inferior al producido en años pasados. Las tres que fueron planteadas lo han sido en relación a leyes de las CCAA de cuya validez depende el fallo, aunque en un caso la cuestión promovida incluyó no solo preceptos de la ley autonómica sino también otros relacionados contenidos en una ley estatal. Las leyes fueron las siguientes: la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón y a su vez, la Ley de las Cortes Generales 33/ 2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley

Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica y la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, del principado de Asturias, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

Con carácter general, en la conflictividad competencial de nueva factura registrada este año se reitera la tónica contrastada de cada año, por la que ya es habitual que las controversias competenciales sean dirigidas frente a instituciones donde no gobierna la misma fuerza política que la promueve. Y en sentido inverso, no es costumbre que se registren conflictos cuando existe una coincidencia entre las fuerzas políticas que disponen de capacidad de decisión en las instituciones legitimadas para promover controversias ante el TC. Esta regla no escrita se produce, por supuesto, sin perjuicio de la buena y coherente construcción jurídica de la fundamentación que en general –que no siempre– pueda acompañar a los respectivos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos ante el TC.

Una buena prueba de esta constante regla general es que entre las nuevas controversias suscitadas este año que lo han sido a iniciativa del Gobierno del Estado, ya sea por la vía –este año, casi mayoritaria– del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto positivo de competencias, lo cierto es que han sido dirigidas contra disposiciones de CCAA en las que no gobierna el partido –el PSOE– que sostiene al Gobierno central en las Cortes Generales. Es decir, contra la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares (antes que dicha Comunidad Autónoma volviese a disponer de un ejecutivo de mayoría socialista), La Rioja y Madrid. En este capítulo, la excepción –relativa– la ofrece Galicia, donde el ejecutivo es de mayoría socialista presidido por Pérez Touriño, pero con el apoyo del grupo nacionalista del BNG.

A la inversa, es decir cuando han sido las CCAA quienes han iniciado el pleito con el Estado, el alineamiento político tradicionalmente contrastado, este año no se ha producido de forma tan ineludible. Así, si bien la regla tradicional se cumple en los casos de la nueva conflictividad suscitada a iniciativa de las CCAA de Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra y Madrid, deja de hacerlo en casos especialmente significativos, entre los que destaca sobre todos ellos el de Cataluña, cuyo ejecutivo tripartito (PSC, ERC e IC) presidido por el socialista José Montilla ha sido –como se señalaba con anterioridad– el que en mayor número de ocasiones ha acudido al Tribunal Constitucional en discrepancia con el contenido competencial de, nada menos que seis disposiciones aprobadas, especialmente, por el Gobierno central y en un caso por las Cortes Generales.

Por su parte, la jurisdicción ordinaria sigue planteando al Tribunal Constitucional cuestiones de inconstitucionalidad en procesos judiciales en los que, en el marco del juicio de legalidad que corresponde hacer a la jurisdicción ordinaria, previamente se suscitan también problemas relativos a la delimitación de competencias. Esta conflictividad que de modo indirecto es promovida por los jueces y tribunales ordinarios, es ya una constante en la historia de las controversias competenciales del Estado de las autonomías. Y de alguna manera, pone de manifiesto la participación complementaria de juzgados y tribunales en el juicio de constitucionalidad sobre el orden constitucional de competencias que, sin duda, tam-

bién se suscitan en la jurisdicción ordinaria a través del procedimiento constitucional de la cuestión. No obstante, en este año el número de cuestiones se ha reducido y las planteadas lo han sido únicamente desde órganos judiciales adscritos a la jurisdicción contencioso-administrativa: concretamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en dos ocasiones y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Huesca.

Las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la conflictividad en 2007 la nueva conflictividad, han sido las referidas a los ámbitos materiales referidos a aguas (en especial, en los recursos de inconstitucionalidad presentados por Extremadura y la Rioja, contra las reformas de los estatutos de Andalucía y Aragón respectivamente; educación (los conflictos planteados por Cataluña, a los que se ha hecho referencia con anterioridad), formación profesional y legislación laboral (donde resalta el protagonismo del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de información profesional para el empleo); servicios sociales (en relación a la muy destacada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia); el urbanismo (con motivo de una nueva legislación sobre el suelo plasmada en Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo). En menor grado, también cabe destacar los conflictos surgidos en materias especialmente significativas, como la investigación sanitaria (relativos a las células madre), administración de justicia, energía y medio ambiente, medios de comunicación o profesiones tituladas, entre otras.

Los procedimientos constitucionales que han canalizado las controversias competenciales surgidas *ex novo* este año, han vuelto a atribuir un mayor protagonismo al recurso de inconstitucionalidad (20) sobre el conflicto de competencias (13) y por tanto a la ley como objeto de la controversia. Y en el marco del sistema normativo, la ley estatal (en 11 ocasiones) ha sido objeto de mayor impugnación que la autonómica (en 6 ocasiones).

Por lo que concierne a los conflictos de competencia, el predominio de los planteados por las CCAA (12) sobre los presentados por el Gobierno central (1) es casi absoluto. En ellos destacan los referidos a la materia educación, los presentados por Cataluña; aguas (Comunidad Valenciana); investigación de células madre (Madrid); administración justicia y lenguas oficiales (Cataluña), formación profesional y legislación laboral (Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia)

En cuanto a la litigiosidad protagonizada por las diversas CCAA, Cataluña se mantiene un año más en el primer puesto (con 6 contenciosos) –expresada a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional–, seguida por Madrid (4) y a más distancia por Galicia (3), La Rioja y Navarra (2) y Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Extremadura (todas ellas, con 1).

Los autos de desistimiento de la posición mantenida en los recursos y conflictos han registrado la cifra de 8 (a parte de 6 supuestos de extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto), un número que va reduciéndose aunque sigue en la línea iniciada a partir de 2004 (no se olvide que en 2002 sólo se

registraron 8 y ninguno en 2003), si bien ya está por debajo de los 51 registrados el año 2005 y los 17 del año pasado. Como ya es habitual de los últimos años, tampoco en 2007 se ha producido ningún allanamiento de posiciones jurídicas en los procesos conflictuales.

Con alguna reducida excepción, en los autos de desistimiento se vuelve a poner de relieve que, tanto en el caso del Estado como en el de las CCAA, las actividades jurisdiccionales que se sustancian ante el TC para excluir la prosecución de nuevos conflictos, se repite la lógica de comportamiento institucional fundado en la coincidencia de fuerzas políticas. Así, los desistimientos se han producido entre un Gobierno del Estado y la Junta de Andalucía, también con gobierno del PSOE. Un supuesto relativamente similar es el caso que ofrece el caso de Cataluña, con gobierno de coalición presidido por el PSC, en relación a la Ley catalana 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades. La excepción *strictu sensu* la ofrece el País Vasco, en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco y el conflicto planteado por el Estado contra las Resoluciones 8301/05 y 8302/05, del Director de Servicios del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, por la que se anuncian concursos para la adjudicación de contratos que tienen por objeto los obras de construcción de la plataforma de la nueva red ferroviaria del País Vasco en el territorio histórico de Guipúzcoa.

Además de estos supuestos, las leyes estatales que han sido objeto de desistimiento por parte de Andalucía son la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación*; la *Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas*; la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del Sistema Financiero*. Así como también, la Junta desistió en el conflicto planteado contra la *Orden APA/20/2003, de 20 de enero, por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con arte de almadraba y la concesión de licencias*. Y a la inversa, el Estado ha desistido de sus pretensiones respecto de la *Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales*.

La extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto lo ha sido en relación a las siguientes disposiciones: la Ley de las Cortes de Castilla La-Mancha 2/1998, de 4 de junio, sobre ordenación del territorio y de la actividad urbanística; la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal; la Ley del Parlamento vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo; la Ley del Parlamento de las Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas; el Real Decreto 326/2002, de 5 de abril, sobre régimen de nombramiento de los miembros sustitutos del Ministerio Fiscal y la Orden JUS/821/2002, de 9 de abril, por la que se convocan plazas de abogados fiscales sustitutos correspondientes al año judicial 2002-2003, y la Orden del Ministerio de Economía, por la que se autoriza la modificación de los Estatutos y el Reglamento del procedimiento para la designación e los órganos de gobierno de la Entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba.

En lo que concierne a la invocación de la medida cautelar contemplada en el artículo 161.2 CE, en las 6 actuaciones conflictuales del Ejecutivo (5 Recursos de Inconstitucionalidad planteados por el presidente del Gobierno y 1 conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno), se mantiene la tónica de su uso habitual por parte del ejecutivo central. Así, en 4 de ellas se invoca la aplicación de la medida del artículo 161.2 CE, lo que vuelve a constatar los efectos de esta asimetría procesal entre la ley autonómica y la estatal.

Finalmente, por lo que se refiere a las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional relativas a este incidente procesal durante el año 2007, y al igual que ocurrió el año pasado (4), se registran pocos supuestos. Este año sólo ha sido dos, y en sentido opuesto: una primera, con respecto al recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunitat Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del sector del audiovisual, el Tribunal ha decidido levantar la suspensión de los preceptos impugnados. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión se ha decidido en la otra, referida al Acuerdo de 21 de marzo de 2007, del Director Territorial de Territorio y Vivienda de la Comunitat Valenciana, por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura»

NUEVOS CONFLICTOS (en general)	32
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	13
Desistimientos	8
En conflicto iniciado por:	
<i>Estado</i>	4
CCAA	4
Andalucía	4
Extinción por desaparición sobrevenida del objeto	6
<i>En conflicto iniciado por el Estado</i>	0
<i>En conflicto iniciado por las CCAA</i>	3
<i>A través de cuestión de inconstitucionalidad</i>	2
<i>A través del procedimiento en defensa de la autonomía local</i>	1
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	2
Se levanta la suspensión	1
Se mantiene la suspensión	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	20
Planteados por el presidente del Gobierno	5
Planteados por las Cortes Generales	3
Por el Congreso de los Diputados	3
Planteados por las CCAA	9

Planteados por el Defensor del Pueblo	13
Planteados por el Gobierno	1
Planteados por las CCAA	12
Cuestiones de inconstitucionalidad	3
Contra ley estatal	1
Contra ley autonómica	3
Por la Sala de lo C-A del TS	2
Por el Juzgado de lo C-A nº 1 de Huesca	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (12 en total, de los cuales 6 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	3
RI contra ley estatal	2
RI contra ley autonómica	1
Por el Gobierno	6
Recurso de inconstitucionalidad	5
Conflicto de competencia	1
CI planteadas por el Poder Judicial	3
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA	
Comunidad Valenciana	2
Galicia	1
Islas Baleares	1
La Rioja	1
Madrid	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	
Canarias	1
Castilla y León	1
Cataluña	6
Comunidad Valenciana	1
Extremadura	1
Galicia	3
La Rioja	2
Navarra	2
Madrid	4