

TRAMITACION DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo

Se aborda en este apartado la actividad conflictual registrada entre el Estado y las Comunidades Autónomas durante el presente año. El análisis se realiza desde el triple punto de referencia que ofrecen tres actuaciones distintas, pero a la vez conexas entre sí, de la confrontación jurídica que puede producirse ante el Tribunal Constitucional para la mutua salvaguarda de los ámbitos competenciales de las entidades territoriales que entran en conflicto. Se trata en primer lugar de la aparición de nuevos conflictos a través de los procedimientos constitucionales previstos: los conflictos de competencia, el recurso de inconstitucionalidad y también en su caso, la vía atípica de la cuestión de inconstitucionalidad, que este año también ha sido utilizada para resolver problemas competenciales. Sobre este particular, y dentro de la tónica registrada en los últimos años de disminución de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cabe significar, no obstante, un muy ligero aumento con respecto al pasado año. En segundo lugar, hay que hacer mención a las actuaciones del Tribunal que se manifiestan a través de los Autos en los que se acuerda el desistimiento o, en su caso, el allanamiento que se producen en relación con la actividad conflictual y que como tales reducen el número de conflictos sobre los que a la postre el Tribunal ha de pronunciarse. Estas dos instituciones procesales tienen una especial relevancia en el proceso constitucional porque su mayor o menor proliferación denota el nivel de asentamiento que el proceso de descentralización política va experimentando. Esto es así porque, como es propio de ambas instituciones, su puesta en práctica comporta el cese de la situación conflictual; concretamente, en el caso del desistimiento, las partes rechazan proseguir con la actividad conflictual iniciada anteriormente por las nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales puedan ser atendidas. Las razones pueden ser diversas: entre otras, por ejemplo, el desistimiento puede producirse como consecuencia de una jurisprudencia en sentido contrario del Tribunal muy consolidada; o por la aprobación de un cuerpo normativo *ex novo* que modifica o anula el sentido del conflicto planteado, etc. El allanamiento se produce cuando la parte actora acepta los planteamientos sostenidos por la otra parte, situación ésta que, al igual que el año pasado, no se ha producido en ninguna ocasión durante el presente. Por último, el incidente de suspensión es una medida cautelar que sólo opera de forma automática cuando la instrumenta el Presidente del Gobierno (art. 161.2 de la CE), dentro de la lógica del desequilibrio procesal que el mismo texto constitucional establece entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata, pues, de 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 la norma autonómica impugnada. A este respecto, cabe apuntar que al igual que

en años pasados, habrá que estar a futuras decisiones del Tribunal sobre el fondo de los asuntos que en 1995 han sido objeto del incidente de suspensión, para comprobar en qué medida éste prefigura o no la decisión final sobre el conflicto.

Los datos de estadística general que ofrece el presente año plantean diferencias de escaso relieve con respecto al año pasado. La tónica general de reducción de la actividad conflictual de los últimos años no progresa en éste, pero, en todo caso, tampoco experimenta una involución que denote un aumento de la conflictividad. En realidad se mantiene en la línea de disminución, especialmente si se utiliza como referencia el parámetro que ofrecía la situación hace tres o cuatro años. En principio, es preciso constatar que el número de actuaciones del Tribunal (nuevos conflictos, desestimientos/allanamientos e incidentes de suspensión) ha experimentado un ligero aumento: 42 sobre 35 durante el año 1994. No obstante, ello en sí mismo no tiene mayor significado que el cuantitativo. Más importancia presentan las cifras parciales, ya que en relación a los nuevos conflictos se produce un ligero aumento, ya que este año llegan a 27 por 18 el año anterior; aunque este dato hay que matizarlo ya que de los 27 nuevos conflictos, habría que restar 4 que no fueron suscitados por entes territoriales (Estado o CCAA) sino por Tribunales Superiores de Justicia a través de la vía procesal atípica que, en este sentido es la cuestión de inconstitucionalidad. A estas cuatro cuestiones habría que añadir algunas más que no se registran como nuevas dada la identidad de objeto que muestran. En todo caso, la cuestión de inconstitucionalidad, al igual que en años anteriores sigue empleándose también para dilucidar problemas de orden competencial. En relación a las actuaciones de desistimiento (allanamientos —al igual que el año pasado— no se ha producido ninguno) destaca una sensible reducción de las mismas, pues se ha pasado de 12 en 1994 por 5 este año; mientras que, por el contrario, se ha doblado el número de casos (de 5 en 1994 por 10 este año) en los que se ha producido incidentes de suspensión.

En el marco global de un descenso de la actividad conflictual registrada en los tres últimos años, una primera conclusión general sobre estos datos confirmaría aquélla según la cual la actividad conflictual no desciende este año sino que ofrece una posición estabilizada respecto del año anterior. Ello viene avalado, especialmente, no sólo por el ligero aumento de nuevos conflictos sino porque, como hemos visto, han disminuido los Autos por los que el Tribunal acuerda tener por desistida a una de las partes.

Si se lleva a cabo una observación interiorizada de estas cifras generales, se observa que en la aparición de nuevos conflictos se ha invertido la tendencia de 1994 en cuanto al procedimiento constitucional que los genera; al igual que ocurrió hace dos años, el recurso de inconstitucionalidad vuelve a predominar sobre los conflictos de competencias en una relación de 14 a 9 (el año pasado, la relación RI/Conflicto fue de 5 a 7). Si entonces se planteaba la posibilidad de que el futuro de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas pudiese pasar por un predominio del Reglamento sobre la Ley como norma objeto de conflicto, la nueva inversión de la tendencia impide una conclusión en esta línea, al menos a corto plazo. Probablemente, una de las causas de ello puede ser el hecho de que las Comunidades Autónomas siguen discrepando de la concepción expansiva que el legislador estatal atribuye a las leyes básicas del artículo 149.1 de la

Constitución, razón por la que la ley sigue siendo una causa importante de discrepancia competencial. Así lo demuestran entre los conflictos suscitados este año en relación a materias como cooperativas (RI nº 2108/1995 y RI nº 2986/1995), caza (RI nº 455/1995), medio ambiente (RI nº 3160/1995), etc. No parece pues que pueda ser arriesgado afirmar que la Ley y por tanto la voluntad del legislador estatal va a seguir manteniendo un considerable protagonismo en el análisis de la conflictividad competencial. Y, asimismo, que la definición de lo básico es cuestión que ya depende mucho más de lo que el legislador decida que no de la interpretación de la jurisprudencia constitucional, que ya ha aportado una relevante doctrina al respecto.

Como se apuntaba más arriba, la cuestión de inconstitucionalidad vuelve a ser una vía procesal que también es utilizada para suscitar conflictos competenciales. En cuatro ocasiones, los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (3 veces de Cataluña —además de otras cuyo objeto es común—, 1 vez de Canarias) han promovido dudas sobre la constitucionalidad de leyes que son aplicables al caso concreto en el que se dilucidan problemas de titularidad competencial. No es ésta ya una situación singular dado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los últimos años pone de relieve la condición de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos jurisdiccionales que no pueden quedar exentos, llegado el caso, de resolver cuestiones de este orden constitucional. Ahora bien, ello siempre en el marco de la vinculación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en el proceso del conflicto de competencias (art. 9.1 de la CE y 5.1 de la LOPJ). Es por esta razón que, al igual que se exponía en años anteriores, la cuestión de inconstitucionalidad nunca podrá obviar el cuerpo doctrinal creado por el Alto Tribunal y, únicamente en ausencia del mismo, será razonable que aquélla pueda ser planteada, siempre bajo una escrupulosa fundamentación jurídica.

Expurgando algo más en los datos proporcionados por los nuevos conflictos promovidos este año, sobresale, a diferencia de los anteriores, que en 1995 el protagonismo en el contencioso competencial está repartido casi al cincuenta por ciento entre el Estado (que ha planteado 11) y las Comunidades (que han planteado 12).

Si estos datos se analizan más en detalle se observa que cuando son las Comunidad Autónoma quienes promueven el contencioso, predomina el conflicto positivo de competencias (en ocho ocasiones) sobre el recurso de inconstitucionalidad (en cuatro). Mientras que cuando quien lo hace es el Estado, la proporción cambia sensiblemente; así, de los 11 contenciosos promovidos por el Estado, 10 lo han sido contra leyes autonómicas (por tanto, a través del recurso de inconstitucionalidad) y uno solo contra norma reglamentaria (conflicto positivo), lo que revela el protagonismo de la Ley al que antes se hacía referencia. Conviene resaltar, asimismo, que en ambos supuestos —es decir, en los 11 contenciosos promovidos— el Estado ha activado el procedimiento la impugnación suspensiva previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, siguiendo la regla consolidada en todo el proceso de descentralización política del Estado. No es ninguna novedad que este desequilibrio procesal en favor del Estado ha sido aprovechado ampliamente como medida cautelar ante normas autonómicas presuntamente vulneradoras de las reglas constitucionales de reparto competencial.

Se aprecia, pues, que en el activismo contencioso en defensa de los respectivos ámbitos competenciales, Estado y Comunidades Autónomas han mostrado este año a un nivel muy igualado. En el seno de estas últimas, Cataluña sigue manteniendo la condición de ser la que más acude al Tribunal Constitucional en demanda de tutela jurisdiccional para la defensa de sus ámbitos de autogobierno: encabeza, pues, la lista, con cinco nuevos conflictos, siguiéndole Baleares con 2 y con 1 el resto: Galicia, La Rioja, Baleares, Asturias, Andalucía y Canarias.

Al igual que el año pasado, se observa que la conflictividad competencial implica este año a Comunidades Autónomas que —excepto el caso de Andalucía— están gobernadas por fuerzas políticas distintas del PSOE que gobierna en el ejecutivo estatal (el PP en todas ellas salvo Canarias, la AIC). Asturias también se incluye en esta lista ya que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra Ley 16/1995, de 29 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, data de 12 septiembre de 1995, fecha en la que el PP, tras las elecciones autonómicas del 28 de mayo, ya ejercía el gobierno de esta Comunidad Autónoma. En relación a Cataluña, se constata también que el apoyo político brindado por la coalición CiU al gobierno del PSOE hasta aproximadamente el otoño de 1995 no ha sido obstáculo para el activismo contencioso que esta Comunidad Autónoma ha mostrado de nuevo.

Un cambio significativo ha sido el registrado este año en lo que concierne a los actos desistimiento y/o allanamiento. El descenso ha sido notable, puesto que sólo han habido 5 sobre un total 42 actuaciones. En 1994 la proporción de 12 sobre 35 y el año anterior, 25 sobre 71. Si a ello se une el ligero ascenso de nuevos conflictos iniciados, no parece que la existencia de una doctrina jurisprudencial esencialmente consolidada en materia autonómica sea un elemento suficiente como para disuadir de la continuación de un recurso o conflicto positivo. En todo caso, de los cinco casos de desistimiento, en cuatro de ellos ha sido la Comunidad Autónoma implicada quien ha decidido no proseguir con el pleito. Y las materias competenciales afectadas han sido de contenido muy variado (pesca, seguros, agricultura, presupuestos autonómicos, función pública).

En cuanto a los incidentes de suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas por la vía especial del art. 161.2 CE —a diferencia del año anterior—, predomina, aunque en pequeña proporción, el criterio del Tribunal de mantener la suspensión de la disposición autonómica impugnada: en 5 casos se mantiene en su integridad mientras que en 3 se decide levantar también la integridad de los preceptos objeto del conflicto; en 2 casos más, la decisión ha sido mixta ya que el Tribunal resolvió mantener la suspensión en parte de los preceptos y en la otra optó por el levantamiento de aquélla.

Las materias competenciales objeto de actividad conflictual muestran una notable variedad de ámbitos, entre los que sobresale este año la materia de parques naturales dentro de la más genérica del medio ambiente, cuyo protagonismo no se ha reducido a los nuevos conflictos sino que también, y muy especialmente, se ha manifestado en la función jurisdiccional del Tribunal, como hemos visto en el apartado anterior. Además de la citada, se han prologado en dos ocasiones las siguientes materias competenciales: pesca fluvial, caza, transporte por carretera, régimen jurídico de las Comunidades Autónomas, cooperativas y seguridad pública.