

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

El año 1997 ha supuesto un notable cambio en la tendencia descendente que en los últimos había manifestado la actividad conflictual entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin duda, las innovaciones legislativas producidas a finales del año 1996, como consecuencia de la modificación del sistema de financiación de las CCAA, promovido tras los pactos para la estabilidad de gobierno acordados entre el PP y CiU, están en el origen de este súbito ascenso de los conflictos residenciados ante el Tribunal Constitucional. Por esta razón, y sin prejuzgar, por supuesto, lo que pueda deparar el futuro más inmediato, parece factible presuponer que una vez superado el debate suscitado por estos cambios legislativos, la tendencia a la baja en la conflictividad pueda volver a manifestarse. Porque, ciertamente, han sido las diversas leyes aprobadas por las Cortes Generales, vinculadas a la Ley de Presupuestos para 1997, las que acaparan el mayor porcentaje de la nueva conflictividad generada el presente año, con el importante número de recursos de inconstitucionalidad presentados por las diversas Comunidades Autónomas, que se han considerado afectadas por el contenido económico-competencial de las nuevas disposiciones.

Como es habitual en este apartado, la actividad conflictual es abordada a partir del análisis, en primer lugar, de los nuevos conflictos causados por ley o norma reglamentaria, registrados ante el Tribunal Constitucional; en segundo lugar, por aquellas situaciones de desistimiento o allanamiento a las pretensiones de la parte contraria o también las de desaparición sobrevenida del objeto de proceso; y, finalmente, las actuaciones referidas a las decisiones del Alto Tribunal tomadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 161.2 CE acerca de los Autos de levantamiento o mantenimiento de la suspensión de disposiciones de las Comunidades Autónomas.

La expresión formal de la nueva conflictividad vuelve a tener en el recurso de inconstitucionalidad contra leyes o normas con este rango al protagonista indiscutible. Ya ocurrió así el pasado año, pero en el presente esta tendencia se ha exacerbado porque como se expone en el primer párrafo de este capítulo, han sido las leyes que han formalizado algunos de los cambios en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas —cambios que ya se iniciaron con la anterior mayoría política con la cesión a las CCAA del 15% del IRPF— las que han acrecentado el número de recursos de inconstitucionalidad. Se trata, como es sabido de: la *Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*; la *Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997*; la *Ley 14/1996 de 30 de diciembre, de cesión de tributos*

del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias; y el Decreto-Ley 7/1997, de 14 de abril, por el que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001.

Todas ellas han sido objeto de recursos de inconstitucionalidad presentados por los Parlamentos y por los Consejos de Gobierno de diversas Comunidades Autónomas.

Por su parte, el conflicto positivo de competencias, aunque a mucha distancia del recurso, también ha experimentado un notable crecimiento como consecuencia de la *vindicatio potestatis* ejercida exclusivamente por los órganos ejecutivos de gobiernos autonómicos. Y, ciertamente, es preciso resaltar que este crecimiento se ha proyectado sobre normas del Estado desvinculadas de la reforma legal llevada a cabo sobre el sistema de financiación de los entes autónomos.

La cuestión de inconstitucionalidad planteada por los Tribunales Superiores de Justicia sigue siendo un cauce a través del cual se plantean dudas sobre la constitucionalidad de leyes basadas en problemas de delimitación competencial. Es obvio que no deja de ser atípica esta expresión formal de la conflictividad, pero ello no empuja para que se haya convertido en una vía más a través de la cual se lleve a cabo la más adecuada delimitación de las controversias competenciales. Sin perjuicio de la previsión constitucional establecida en favor del Tribunal Constitucional para la resolución de los conflictos de competencia, no parece que ello pueda argüirse como un obstáculo insalvable para que los Tribunales Superiores de Justicia se pronuncien sobre problemas competenciales, suscitados no sólo por administraciones públicas sino también por particulares. En este contexto de aplicación *ad cassum* de las normas integradas en el bloque de la constitucionalidad, siempre puede quedar abierta la duda en el órgano juzgador acerca de la adecuación a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, de leyes estatales o autonómicas cuyo objeto sea la concreción de los títulos competenciales y de cuya validez dependa la resolución del caso.

Claro está que ello sólo podrá llevarse a cabo cuando, efectivamente, se cumplan las previsiones del artículo 163 de la CE, previsiones que han de ser aplicadas por el tribunal ordinario de acuerdo con –no se olvide– la jurisprudencia constitucional sobre autonomías. En este sentido, carecería de fundamento una cuestión de inconstitucionalidad cuya duda hubiese sido planteada obviando –por falta de la debida diligencia jurisdiccional o, incluso, por puro desconocimiento– la doctrina del Alto Tribunal sobre la delimitación competencial en un determinado ámbito material.

Las actuaciones de la Autos del Tribunal que acuerdan el desistimiento, el allanamiento o también la terminación del proceso por desaparición sobrevenida del objeto, muestran en este año una importancia muy similar a la manifestada en los últimos informes de este apartado. Así, por ejemplo, el desistimiento sigue siendo la manera habitual mediante la cual las partes muestran su acuerdo en dar por terminado el conflicto; y el allanamiento –es decir, la aceptación por la parte actora de los planteamientos sostenidos por la otra– al igual que ha ocurrido los tres últimos años, es de nuevo una actitud procesal que no ha llegado a producirse. En cuanto al desistimiento, que puede ser definido como aquella actitud de

la parte que después de haber accionado un proceso constitucional de conflicto, decide no proseguirlo por las escasas o nulas posibilidades de que sus pretensiones competenciales puedan prosperar ante el Tribunal Constitucional, hay que señalar que se ha producido en algunas ocasiones pero éstas no han sido numerosas (en 3 únicamente). Hay que hacer notar, no obstante, que a veces el desistimiento afecta a una parte del objeto del recurso mientras que para el resto la controversia competencial se mantiene vigente (de las 3 en 1 ocasión). Asimismo, se constata que la finalización del conflicto se produce también como consecuencia de la desaparición sobrevenida de la disposición objeto de la litis constitucional, a causa de su derogación por una norma posterior, cuyo contenido hace fenecer la controversia competencial hasta entonces existente (en 2 ocasiones).

Finalmente, en cuanto a las actuaciones sobre al incidente de suspensión (7 autos) respecto de los conflictos iniciados en años anteriores, se constata una tendencia mayoritaria hacia el mantenimiento por Auto del Tribunal Constitucional de la suspensión que en su momento fue decretada de forma automática a petición del Presidente del Gobierno, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 161.2 CE (5 sobre 7). En lo concerniente a los nuevos conflictos planteados este año a iniciativa del Gobierno del Estado, salvo en un único supuesto, el Presidente siempre ha hecho uso de la prerrogativa procesal de la impugnación suspensiva de la disposición autonómica objeto del recurso, en una línea que ya se puede calificar de tradicional, de aprovechar al máximo este desequilibrio procesal en favor del Estado diseñado por la Constitución.

El análisis más detallado de los datos estadísticos que ofrece la tramitación de conflictos ante el Tribunal Constitucional ofrece el cambio muy notable del ascenso de la conflictividad, como ya se ha señalado al principio. Así de las 30 actuaciones de naturaleza conflictual registradas el año pasado (nuevos conflictos, desistimientos/allanamientos y autos para decidir el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión), se ha pasado en el presente a nada menos que 72, cuando en 1995 no se superaron las 42 actuaciones. No obstante, el aumento ofrece un sesgo material bastante vinculado a la discrepancia que ha suscitado en varias Comunidades Autónomas la modificación del sistema de financiación, lo que sin duda obliga a relativizar la tendencia alcista de la conflictividad o, cuando menos a localizarla en un ámbito material específico como es el de los tributos y la hacienda autonómica. Porque de los 60 nuevos conflictos suscitados en 1997, 23 de ellos lo son con respecto a las normas con rango de ley reguladoras de los cambios en el sistema de financiación.

Como se acaba de señalar, los nuevos conflictos alcanzan la nada despreciable cifra de 60, mientras que el año anterior fueron 22; las actuaciones referidas a desistimientos o a la terminación del conflicto por pérdida sobrevenida de su objeto no exceden de 5, igual que el año pasado, y los Autos referidos a la medida cautelar de la suspensión han sido 7, cuatro más que en 1996.

De entre los nuevos conflictos se ha de precisar que siete de ellos lo son a iniciativa de Tribunales Superiores de Justicia, que han activado cuestiones de inconstitucionalidad en los que la duda de constitucionalidad viene referida a preceptos integrados en el bloque de la constitucionalidad. Y siguiendo la tónica de años anteriores, se aprecia que son de nuevo las diversas secciones de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, las que acaparan prácticamente el protagonismo en esta vía indirecta de control de constitucionalidad de la ley, ya que salvo en una de las cuestiones —que fue planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia— el resto lo fueron por el tribunal catalán. Con lo que en los últimos años, este órgano jurisdiccional se sitúa en la estela de los órganos representativos del autogobierno de la misma Comunidad Autónoma en cuanto al activismo jurídico ante el Tribunal Constitucional.

Si se lleva a cabo una observación más detallada de los tres ámbitos de la actividad conflictual se pueden extraer algunas conclusiones de interés. Así, en cuanto a los nuevos conflictos se repite la tendencia —como no podía ser de otra manera este año— por la que son la ley y las normas con rango de ley, las normas que constituyen el origen mayoritario de las controversias competenciales. Ello significa que de nuevo en esta ocasión y de forma muy mayoritaria, el recurso de inconstitucionalidad es el procedimiento más empleado para la invocación de la potestad competencial: nada menos que 43 de los nuevos conflictos han sido planteados mediante esta vía. Si la comparación se hace ahora en función del órgano constitucional legitimado, constatamos que son los órganos de autogobierno de las CCAA —Consejo de Gobierno y Asamblea Legislativa— los que se muestran más activos en promover la discrepancia competencial ya que, en lo que concierne al recurso de inconstitucionalidad la proporción favorable a las CCAA es de 30 sobre 13 recursos presentados por el Estado, mientras que cuando lo que se discute son normas de naturaleza reglamentaria, las CCAA monopolizan los diez conflictos positivos de competencia planteados. La ley estatal ocupa, pues, un lugar de primer orden en el origen de la actividad conflictual sin que aparezcan indicios de que esta tendencia pueda menguar en beneficio de las normas reglamentarias.

En cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad, es decir la tantas veces reiterada vía atípica para el planteamiento de problemas de orden competencial, ya hemos visto más arriba que su instrumentación obedece a una tendencia que se mantiene y que además experimenta un ligero aumento este año. Asimismo, las materias competenciales sobre las que se proyecta la duda de constitucionalidad de los Tribunales Superiores afecta a algunas que son ya son habituales como el urbanismo y la hacienda de las Comunidades Autónomas y otras que se podrían considerar de nueva planta como el régimen jurídico de los entes locales (provincia), la administración de justicia.

No obstante, las materias competenciales que durante el presente año han protagonizado la conflictividad de mayor relieve ante el Tribunal Constitucional y que a buen seguro serán motivo de importantes sentencias en el futuro son las que se refieren, obviamente, a los tributos de las Comunidades Autónomas. Todas la leyes estatales impugnadas versan sobre ello. Por conexión también se han de incluir los marcos competenciales referidos a los presupuestos de las Comunidades Autónomas y las competencias estatales sobre tributos y planificación general de la actividad económica. Al margen de esta conflictividad coyuntural ha de destacarse también la que incide sobre entes locales (provincias); administración de justicia, enseñanza universitaria, función pública, subvenciones estatales y producción farmacéutica.

Al igual que en años anteriores, el predominio de las Comunidades Autónomas en los procedimientos constitucionales en los que se vindican competencias permite destacar a su vez aquellas que han mostrado un nivel especial de litigiosidad. Y a este respecto cabe resaltar que, aunque por poco, Cataluña (con 8 conflictos planteados) pierde el primer lugar en este sentido en beneficio de Castilla-La Mancha (con 10), lo que sin duda viene motivado porque los órganos de autogobierno de esta Comunidad Autónoma han recurrido todo el catálogo de leyes que configuran la reforma del sistema de financiación autonómica promovido por el Gobierno del PP, con el apoyo de CiU, PNV y CC. También por idénticos motivos y a corta distancia las sigue Andalucía (con 7) y ya más distanciadas, Extremadura y Canarias (con 4); Asturias (con 3), Navarra (con 2) y Madrid (con 1).

Estos datos ponen de relieve que la conflictividad promovida ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la fundamentación jurídica que la acompaña, también expresa un perceptible alineamiento político. Ello es así porque, con la relativa excepción de Cataluña, que mantiene su tónica contenciosa de años anteriores, independientemente de la fuerza política que gobierne en el Estado, las Comunidades Autónomas que este año se han mostrado más activas en sus contenciosos competenciales con aquél, han sido las que están gobernadas por el PSOE. Este es el caso de Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura. No obstante a esta lista habría que añadir algunos casos singulares como el de Asturias, Comunidad Autónoma con ejecutivo minoritario del PP, pero con una composición partidaria en la Asamblea Legislativa que ha permitido que los partidos de oposición (PSOE y IU) hayan podido promover recursos de inconstitucionalidad contra algunas de las leyes referidas a la reforma del sistema de financiación; o el de Canarias, Comunidad Autónoma con gobierno minoritario de CC —coalición que sostiene al Gobierno del PP en el Estado— y que goza de apoyo externo del PP en el Parlamento autonómico, circunstancias éstas que no han impedido que tanto su Ejecutivo como la Asamblea Legislativa hayan recurrido algunas de las leyes estatales de contenido financiero-tributario antes reseñadas. Volviendo al caso de Cataluña, es de interés precisar que su litigiosidad es relativa porque CiU, la coalición gobernante en esta Comunidad Autónoma, que junto con otras formaciones políticas ha dado apoyo en las Cortes Generales a la reforma de la financiación autonómica, no ha cuestionado, como no podía ser de otra forma, ninguna de las leyes de la citada reforma. Ahora bien, ello no ha sido obstáculo para el planteamiento de ocho contenciosos competenciales sobre ámbitos materiales diversos y todos ellos a través del procedimiento del conflicto positivo de competencias.

Por el lado del Gobierno del Estado se aprecia también una tendencia en la línea de litigiosidad que parece evitar a aquellas Comunidades Autónomas en las que gobierna el PP. Un ejemplo de esta lógica de actuación es que los nuevos conflictos promovidos este año ante el Tribunal Constitucional, han sido dirigidos frente disposiciones normativas de Comunidades Autónomas gobernadas por mayorías políticas integradas por otros partidos políticos; así, Extremadura (2), Cataluña (2), País Vasco (1), Canarias (1) y Navarra (1). Una excepción, aunque de carácter muy relativo, la constituyen los dos recursos de inconstitucionalidad presentados contra leyes de la Junta General del Principado de Asturias, pero no se olvide que en esta Comunidad Autónoma el gobierno monocolor del PP es minoritario, por lo que su capacidad de incidencia sobre la leyes aproba-

das es limitada. Confirma esta litigiosidad pasada por el filtro de la proximidad política, el hecho de que desde el Estado la única Comunidad Autónoma con mayoría del PP y partidos aliados, que ha visto recurrida una disposición propia (la Ley de creación de la Universidad de Elche) ha sido la Comunidad Valenciana, pero el recurso de inconstitucionalidad fue presentado en el Congreso de los Diputados por parlamentarios de la oposición.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1997	
NUEVOS CONFLICTOS	60
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS/DESAPARICIÓN SOBREVENIDA DEL OBJETO	5
Desistimiento	3 (parcial)
Allanamiento	0
Desaparición sobrevenida del objeto	2
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN	7
Se mantiene la suspensión	5 (parcial)
Se levanta la suspensión	2
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD	43
Planteados por el Estado	13
Planteados por las CCAA	30
CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS	10
Planteados por el Estado	0
Planteados por las CCAA.	10
CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	7
Planteada por el TSJ (Cataluña)	6
Planteada por el TSJ (Comunidad Valenciana)	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
CASTILLA LA-MANCHA	10
CATALUÑA	8
ANDALUCÍA	7
EXTREMADURA	4
CANARIAS	4
ASTURIAS	3
NAVARRA	2
MADRID	1