

### **3. CONFLICTOS Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTRUCCION DEL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS**

*Carles Viver i Pi-Sunyer y Enoch Alberti Rovira*

A) En un período de diez años escasos, desde los primeros momentos de la construcción del Estado de las Autonomías, o, más concretamente, desde la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la puesta en marcha de éste, se han producido más de 600 conflictos entre el Estado y las CCAA, incluyendo recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia e impugnaciones por el Título V de la LOTC, y sin contar con otros litigios que no han llegado a sustanciarse ante el Alto Tribunal, por haberse resuelto en la fase de requerimiento previo. Este simple dato pone de relieve un extraordinario grado de conflictividad entre ambas instancias, que contrasta vivamente con el existente en otros Estados compuestos de nuestro entorno (en la RFA, por citar el caso opuesto, sólo se han formalizado 12 conflictos entre la Federación y los miembros).

La existencia de conflictos resulta inherente al propio modelo de Estado compuesto, dado el policentrismo de gobierno que constituye su esencia. Desde esta constatación, lo decisivo, pues, no será tanto la presencia de conflictos, aunque un excesivo número de los mismos puede llegar a distorsionar el buen funcionamiento del sistema, como sobre todo la previsión de una vía eficaz para su resolución. Entendemos que la eficacia de dicha vía puede medirse en primer lugar por su capacidad para resolver pacíficamente los litigios, eso es, por ofrecer un cauce aceptable para todas las partes, donde éstas puedan dirimir sus diferencias sin poner en tela de juicio las reglas fundamentales sobre las que asientan su convivencia, y, desde esta premisa, en segundo lugar, por su capacidad para contribuir a la definición de un marco más estable y seguro de la distribución del poder y de las relaciones entre las diversas instancias de gobierno. Como consecuencia de ello, la resolución de los conflictos debe coadyuvar a la consolidación del sistema y, en la medida en que lo haga, conllevará normalmente una disminución de la litigiosidad entre las partes, por la mayor predictibilidad de las consecuencias de sus respectivas actuaciones y por la mayor estabilidad del marco jurídico de sus relaciones.

Como es bien sabido, en la Constitución Española de 1978 la resolución de conflictos entre el Estado y las CCAA se encuentra plenamente judicializada, eso es, se encomienda a una instancia neutral e independiente, que debe actuar con criterios estrictamente jurídicos. Existen otras vías de resolución, como la ejecución estatal forzosa prevista en el art 155 CE, pero está fuera de toda duda el claro predominio de la primera. Ello ha posibilitado que se cumplan las condiciones que permiten calificar como eficaz una vía de resolución de conflictos, o, dicho de otro modo, los conflictos se han integrado en el propio modelo de organización territorial y su resolución ha contribuido al avance en su construcción y afianzamiento. Es preciso, por tanto, hacer una primera valoración positiva tanto de la previsión de dicha vía en la Constitución como de su funcionamiento

general hasta el momento. Sin embargo, creemos que la constante reproducción de conflictos y el mantenimiento de un alto grado de litigiosidad, aunque con alguna tendencia a la baja, obligan a reflexionar sobre la cuestión, pues resulta impensable que la actual situación se enquistase y resignadamente deba concebirse como definitiva y estable, cupiendo sólo una actitud de intentar sobrellevar el problema o de aprender a convivir con él.

B) Creemos que las causas del elevado grado de conflictividad que padecemos tienen carácter complejo y deben buscarse en factores diversos. En primer lugar, aunque no necesariamente en orden de importancia, la indefinición inicial y originaria del marco constitucional de distribución de competencias. Como bien se sabe, el constituyente dejó en gran parte abierta la cuestión, y no sólo porque remitió la concreta delimitación de los futuros poderes de las CCAA a normas posteriores, sino porque no estableció una tipología clara y cerrada de competencias en la propia Constitución. Esta circunstancia, que se explica por la actitud de consenso que presidió de forma muy especial la elaboración del Título VIII de la Constitución y que permitió conciliar posiciones inicialmente muy divergentes, posibilitando con ello el alumbramiento del Estado de las Autonomías, confiere a las reglas de distribución competencial un alto grado de indeterminación y ambigüedad —aunque tampoco superior al existente en otros Estados compuestos—, de modo que su concreción se confía a la propia práctica de los diversos actores y a la intervención del Tribunal Constitucional.

Ello no provocaría mayores problemas, si no fuera porque tales actores mantienen concepciones políticas divergentes acerca del desarrollo del modelo autonómico contenido a grandes trazos en la Constitución. Esta discrepancia se ha polarizado entre el Gobierno central y los partidos nacionalistas de las nacionalidades históricas, especialmente en el País Vasco y Cataluña, donde cuentan con importantes responsabilidades de gobierno. El enfrentamiento entre diversas lecturas del Título VIII CE y de los respectivos Estatutos, sustentadas en concepciones políticas muy distintas, ha sido fuente inagotable de litigios y consecuentes apelaciones a la intervención del Tribunal Constitucional. Es significativo al efecto que Cataluña y el País Vasco concentren más del 70% de la conflictividad producida hasta el momento.

En tercer lugar, no debe olvidarse que hasta el momento hemos vivido empujados en un proceso histórico, no cerrado aún, de transformación de un viejo y caduco Estado centralista en un nuevo y moderno Estado políticamente descentralizado. En esta fase de construcción, larga y compleja, las nuevas instancias de gobierno y las nuevas Administraciones buscan afirmar su propio espacio, mientras por parte del poder central se producen resistencias y se manifiestan inercias de las viejas estructuras. La natural conflictividad que acompaña a todo Estado compuesto resulta así lógicamente incrementada durante su proceso de construcción y afianzamiento.

Y finalmente, es posible advertir una relación entre nivel de conflictividad y coyuntura política, con oscilaciones del «clima» existente entre las diversas instancias de gobierno en función de la dinámica de las diversas

fuerzas políticas, dadas las características del sistema de partidos presente y de la distribución del poder en el Estado y las CCAA.

C) La previsión del Tribunal Constitucional en la Constitución como instrumento esencial para la resolución de controversias entre el Estado y las CCAA debe calificarse como un gran acierto, pues al resolver con parámetros jurídicos desde una posición de independencia y neutralidad, ha permitido otorgar al sistema una autoridad y una legitimidad que difícilmente se hubiera conseguido de otra manera. La labor del Tribunal Constitucional, además, ha contribuido de forma decisiva a la concreción y consolidación del modelo de distribución de poderes. Desde esta inicial valoración positiva, sin embargo, creemos que deben señalarse algunos aspectos críticos, que nacen en su mayor parte precisamente de esta responsabilidad de configuración positiva del sistema que tácitamente se ha encomendado al Alto Tribunal, dada la relativa imprecisión de las reglas constitucionales y el profundo nivel de discrepancia política de las diversas partes actoras.

En primer lugar, el TC no siempre resuelve con parámetros objetivos y generales, sino desde una posición fundamentalmente casuística. Esta circunstancia, que resulta positiva en la medida en que el Tribunal rehuye por lo común la formulación de doctrinas con afán academicista y difícilmente generalizables, provoca sin embargo un déficit de seguridad, en cuanto merma la predictibilidad de las consecuencias de las actuaciones de las partes, con lo que ciertos conflictos se reproducen constantemente. En este sentido, cabría esperar del Tribunal Constitucional la elaboración de criterios objetivo y generales para la interpretación de las reglas constitucionales de distribución de competencias, especialmente en lo que se refiere a la delimitación de las materias y el alcance de los títulos, rehuendo interpretaciones finalistas, ajustadas exclusivamente al caso que debe resolver.

Pero en ocasiones, y sin que ello resulte contradictorio con lo anterior, el propio Tribunal actúa también con un carácter excesivamente doctrinal, al construir teorías generales a partir de casos y decisiones particulares de muy específicas características, teorías que difícilmente pueden reproducirse en otros supuestos sin generar nuevos problemas. Éste sería el caso, por ejemplo, de la formulación de la concepción material de las bases, con carácter general, para resolver inicialmente el problema específico de la relación cronológica entre la legislación básica y la de desarrollo, y su extensión posterior a otros aspectos, o el de la delimitación y posterior generalización del contenido funcional de la competencia básica estatal a partir de una actuación de carácter económico del Estado.

En otro sentido, cabe reflexionar asimismo sobre el hecho de que el Tribunal sea llamado en ocasiones más para desempeñar una función de configuración positiva de la relación que deben mantener las partes, ante la imposibilidad de acuerdo de éstas, que propiamente como juez constitucional, que, mediante el contraste con la Constitución del acto que le es sometido a su conocimiento, delimita negativamente el ámbito de la legítima actuación de las partes. No cabe sin embargo ser ingenuos al respecto e intentar constreñir el TC a la mera función de legislador negativo que tradicionalmente se ha predicado de la justicia constitucional. Ello no es así en ningún sistema comparado, especialmente en el terreno de los

conflictos de competencia, y menos aún puede serlo entre nosotros, dadas las especiales características de nuestro sistema de división vertical del poder y del proceso de construcción de nuestro Estado compuesto. No obstante, sí cabe llamar la atención sobre la carga excesiva que se deposita sobre el Alto Tribunal y que éste difícilmente está en condiciones de asumir, por su propio carácter y posición, lo que implica una cierta abdicación de las responsabilidades que incumben a las fuerzas e instituciones políticas, a quienes corresponde fundamentalmente la labor de diseño positivo de las relaciones que deben establecerse entre las mismas y a quienes el TC no puede sustituir.

Finalmente, y ya en otro orden de cosas, hay que notar que la excesiva conflictividad, unida ciertamente a otros factores, como los recursos de amparo, es causa del notable retraso con el que resuelven los conflictos ante el TC. No son raros los casos en que la sentencia que pone fin al litigio se dicta cuando las disposiciones que lo originaron han sido ya derogadas o modificadas, o los actos impugnados han agotado sus efectos. El retraso puede frustrar por tanto la finalidad de depuración del ordenamiento que se perseguía con la sustanciación del litigio ante el TC, y, aunque mantiene su eficacia en orden a la exacta delimitación de los ámbitos competenciales, la sentencia puede ver notablemente disminuido su sentido y alcance prácticos.

D) La pretensión de estas páginas no es naturalmente la de proponer soluciones o alternativas a los problemas que se han suscitado. Cabe sin embargo, mucho más modestamente, manifestar en voz alta algunas reflexiones al respecto, nada nuevas y originales por otra parte.

Entendemos, en primer lugar, que sería deseable evitar una excesiva judicialización de las relaciones entre el Estado y las CCAA. Ello implica que deben reforzarse las relaciones de colaboración entre las partes, estableciendo cauces permanentes, eficaces y fluidos de contacto y comunicación, que permitan una participación de todas en los asuntos que les atañen conjuntamente y un consenso básico en las grandes cuestiones de común interés. Habría por tanto que potenciar la cooperación de carácter sectorial y general —multilateral—, a través, por ejemplo, de las conferencias sectoriales y del reforzamiento del papel de representación territorial del Senado, primándola sobre la de carácter meramente bilateral, que debería circunscribirse estrictamente al tratamiento de los problemas particulares de cada Comunidad Autónoma. En este segundo plano, puede resultar un instrumento eficaz para la disminución de la conflictividad la generalización del «modelo navarro» (la Junta de Cooperación del art 69 LORAFNA), mediante la creación de comisiones bilaterales de cooperación con las diversas CCAA, si éstas se convierten en una instancia de discusión previa de las discrepancias, antes de acudir al TC. Hay que notar no obstante que, dada la no institucionalización de tales relaciones de colaboración en la Constitución, éstas se proyectan sólo sobre el ejercicio de las competencias, con carácter voluntario, y que por tanto su virtualidad dependerá casi exclusivamente de la voluntad política de las partes.

Si funcionan satisfactoriamente estas relaciones de colaboración, sin duda se producirá una menor apelación al Tribunal Constitucional. Su intervención y su papel continuarán siendo naturalmente imprescindibles,

aunque quizá adquieran entonces un carácter un tanto distinto del que han presentado en la fase de construcción del sistema. ¿Por dónde pueden intuirse estos cambios, esta evolución, que, por otra parte, no es necesario aguardar a que se cierre definitivamente esta fase para que se produzca? Entendemos que el TC, descargado en gran parte de su responsabilidad central en la construcción del Estado de las Autonomías, que no en su buen y regular funcionamiento, debe reajustar su papel en el sentido de acentuar y limitar a la vez su función a la clarificación dogmático-jurídica de las relaciones entre los diversos poderes estatales. Ello supondría conocer sólo de aquellos casos en los que subyacen conflictos realmente importantes y actuar al efecto estableciendo o aplicando doctrinas generales y objetivas, desde las que se pueda medir la legitimidad de la actuación de las diversas partes. A este efecto, resulta imprescindible que, en la medida de lo posible, el TC vaya elaborando tests objetivos y generales, susceptibles de convertirse en dichos parámetros de medida.

Por otra parte, debe producirse la necesaria distinción entre los planos de legalidad y constitucionalidad de las relaciones entre el Estado y las CCAA, y, consiguientemente, de los conflictos que en las mismas se produzcan. Tal distinción no resulta nada fácil, pero el problema está ya ahí y el debate abierto. Recientemente se han aportado por sectores muy significativos de nuestra doctrina algunos criterios, y quizá merezca la pena reflexionar sobre la base de la distinción entre el ejercicio y la titularidad de las competencias. Con todo ello, y para decirlo muy rápidamente y con total claridad, se quiere indicar que deben dejarse para el TC sólo aquellos casos o cuestiones realmente importantes, que impliquen una interpretación directa y trascendente de la Constitución.

De todo lo anterior no cabe sin embargo esperar demasiados resultados si no se logra una ampliación y un reforzamiento del consenso sobre las reglas básicas del juego por parte de todas las instancias de gobierno y de todas las fuerzas políticas que en él participan. Ello no debe convertirse en una declaración hueca o en una esperanza que, por excesiva, resulte vana, sino que debería traducirse en realidades, actitudes y comportamientos concretos, empezando quizá por identificar las grandes cuestiones que no han sido cerradas aún y que suscitan mayor grado de conflictividad (como por ejemplo el alcance de las bases, de la potestad de fomento, de ciertos títulos que sistemáticamente entran en concurrencia horizontal con todos los diversos sectores de la acción pública,...), para lograr una definitiva articulación de las actuaciones del Estado y de las CCAA que posibilite un funcionamiento cada vez más eficaz del conjunto.