

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

El final de la VI Legislatura (1996-2000) que materialmente ha acabado con el cambio de dígito, permite afirmar que el año 1999 ha registrado un ligero descenso de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). Pues se ha pasado de los 49 nuevos conflictos registrados ante el Tribunal Constitucional (TC) en 1998 a los 38 de este año, siguiendo por tanto una línea descendente de una legislatura que en su primer año efectivo (1997) alcanzó un alto nivel de conflictividad (nada menos que 60 nuevos conflictos), propiciado, sin duda, por las medidas tomadas como consecuencia de la nueva política económica del Gobierno y, especialmente, fruto de los nuevos criterios de financiación de las CCAA. Pero no obstante el descenso registrado en los dos últimos años, las cifras del año 1999 se encuentran todavía lejos de las registradas en la V Legislatura, en la que los nuevos conflictos fueron notoriamente más bajos (18 en 1994, 27 en 1995 y 22 en 1996).

Una primera valoración general sobre el sentido de los nuevos conflictos registrados este año proporciona como dato de especial interés, el que son las normas de contenido específicamente económico-presupuestario y tributario, las que ocupan un lugar de relevancia en la controversias jurídica que enfrentan a Estado y CCAA. Lo cual pone de relieve la decisiva importancia de los criterios operantes en la financiación autonómica para el efectivo ejercicio del autogobierno.

En especial cuando el procedimiento de contenido competencial es el recurso de inconstitucionalidad: así, por ejemplo, por parte de las CCAA, pueden citarse los planteados contra las leyes estatales como la *Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias*, que ha suscitado la oposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía que mantiene con este recurso, la impugnación del sistema de financiación de las CCAA aprobado para el quinquenio 1997-2001; la *Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, respecto de la nueva redacción que da al artículo 54.1, párrafo 1º y 4º y el párrafo final, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales* (ley que, por cierto, ha sido objeto de un extenso pronunciamiento por parte del TC este año en su STC 233/1999); asimismo, la *Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999* (recurrida para varias CCAA), etc. Y a iniciativa del Estado pueden citarse, por ejemplo, la *Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999*; la *Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de 35 horas y de reduc-*

ción y reordenación del tiempo de trabajo, o, en fin, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.

Curiosamente, este año también registra la singularidad de un conflicto positivo de competencias. Si el año pasado Aragón y Cataluña entraban en controversia jurídica respecto del respectivo patrimonio histórico-cultural, 1999 ofrece una controversia entre las dos Castillas en relación al título competencial de las denominaciones de origen en el marco competencial de la viticultura: así, el Consejo de Gobierno de Castilla y León ha promovido un conflicto positivo de competencias frente a la *Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la que se regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla» y se establecen los requisitos para su utilización.*

Como resulta ya usual en este apartado de Informe, la valoración de la actividad conflictual registrada durante el año se realiza en base a los datos que proporcionan tres actuaciones de relevancia procesal: a) las Providencias acerca de la aparición de nuevos conflictos competenciales del Estado con las CCAA y entre éstas mismas; b) los Autos sobre las situaciones de desistimiento o allanamiento como vía para la resolución previa de los conflictos planteados fruto —por ejemplo— de modificaciones normativas posteriores, o de una nueva línea jurisprudencial que permite concluir el conflicto iniciado, o incluso del acuerdo político entre las partes; y finalmente, c) los Autos sobre las decisiones jurisdiccionales de naturaleza cautelar acerca del levantamiento o el mantenimiento de la suspensión de disposiciones de las CCAA que son objeto de la controversia competencial promovida por el Gobierno del Estado en aplicación de lo previsto por el art. 161.2 CE.

La aparición de nuevos conflictos durante el año 1999 ha supuesto un cambio de tendencia respecto de la registrada en los últimos años. Si en los dos anteriores se constataba un claro predominio de la ley como objeto formal de los conflictos entre el Estado y las CCAA, en el presente, sin embargo, el equilibrio es casi absoluto entre la ley y el reglamento. Los recursos de inconstitucionalidad que encierran una controversia competencial superan en un sólo a los conflictos positivos de competencia. Ley y reglamento se sitúan, pues, este año en un plano de igualdad sin que la tendencia manifestada al respecto en los dos últimos Informes haya llegado a consolidarse. Ni tampoco, por tanto, sin que pueda concluirse que la evolución de la controversia competencial en los últimos años de consolidación del Estado de las Autonomías llegue a tener a la ley como protagonista del conflicto. Éste se sigue produciendo indistintamente a través de la ley y del reglamento; la evolución de los datos estadísticos no permite llegar a mayores conclusiones al respecto.

La cuestión de inconstitucionalidad como vía singular para el planteamiento de controversias competenciales a iniciativa de los Tribunales Superiores de Justicia sigue produciéndose, aunque experimenta un ligero descenso. Pero se mantiene la diversidad territorial de los órganos judiciales que la promueven, diversidad que ya empezó a manifestarse el año pasado. Más allá, por tanto, del menor número de cuestiones planteadas resulta en todo caso indudable la cons-

tante utilización de este procedimiento constitucional para suscitar dudas sobre la titularidad de una competencia por parte de los órganos dependientes del Poder Judicial, lo que ratifica la *participación* jurisdiccional de éstos —aunque, claro está, con carácter no decisorio— en el juicio sobre la adecuación al sistema constitucional de distribución de competencias, de las normas con rango de ley.

El segundo tipo de actuaciones de carácter conflictual que son objeto de valoración no ofrece novedades respecto de años anteriores. El desistimiento, como forma unilateral para cancelar una controversia competencial promovida en su momento ante el TC, sigue acaparando de manera absoluta el protagonismo. El número de desistimientos ha aumentado ligeramente respecto del año anterior y no se han registrado situaciones de allanamiento entre las partes, ni tampoco la conclusión del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto.

Finalmente, en lo que afecta a la tendencia mostrada por la medida cautelar de la impugnación suspensiva de disposiciones y resoluciones adoptadas por las CCAA prevista por el art. 161.2 CE, se deducen dos conclusiones de signo distinto: la primera resulta habitual y no es otra que su reiterada utilización por el Gobierno como medida cautelar que indefectiblemente tanto al planteamiento del recurso de inconstitucionalidad como al conflicto positivo de competencias. La segunda es más novedosa, ya que se invierte la tendencia de otros años, puesto que en 1999 predominan y de forma muy clara, los Autos aprobados por el TC antes que concluya el plazo de cinco meses, que resuelven levantar la medida cautelar de la suspensión automática que conlleva la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE.

El contenido más detallado de los datos estadísticos acerca de las tres actividades con trascendencia en la actividad conflictual del Estado ofrece las siguientes conclusiones: la primera, de carácter general, es que ha descendido el número global de actuaciones conflictuales (nuevos conflictos; desistimientos/allanamientos; incidentes de suspensión) a 59, mientras que el año anterior fue ligeramente superior (63). Pero lo que resulta moderadamente más relevante, como ya se apuntaba al principio, es que ha descendido la aparición de nuevos conflictos: de los 49 en 1998 o los 60 en 1997, se ha pasado a 38 en presente, con lo que la tendencia parece acercarse a las cifras notoriamente más bajas de 1996 (22), 1995 (27) o 1994 (18). Por otra parte han aumentado los desistimientos: de 5 (en 1998) a 7 en 1999, sin que se hayan registrado otras formas procesales para concluir la controversia competencial. Y también lo han hecho los incidentes de suspensión: de 9 (en 1998) a 14 en el presente año, manteniendo la tendencia al alza registrada en los últimos Informes.

Los datos específicos de cada una de las tres actuaciones conflictuales confirman las tendencias registradas otros años, pero también ofrecen alguna que otra novedad de especial interés para observar como puede evolucionar en el más inmediato futuro, los conflictos de competencias ante el TC. Veámoslo. En primer lugar, cabe destacar la equiparación a la que hacíamos referencia antes, entre la ley y el reglamento administrativo como objeto de la controversia, se ha traducido en 17 recursos de inconstitucionalidad por 16 conflictos positivos de competencia. Este equilibrio resulta sin duda novedoso ya que, por ejemplo, el año pasado la proporción en favor del recurso de inconstitucionalidad era nada

menos que 35 a 5, y en 1997 de 43 a 10. Con lo cual, el reglamento accede a un protagonismo en la controversia competencial que hasta hace poco parecía un terreno especialmente reservado a la ley.

La cuestión de inconstitucionalidad como vía atípica pero no por ello menos efectiva para plantear problemas de orden competencial, ha registrado un ligero descenso, pasando de las 9 registradas en 1998 a 5 en el presente. Al igual que en años anteriores, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sigue mostrándose especialmente activa en interperlar al TC (con dos cuestiones planteadas); un comportamiento jurisdiccional, por cierto, similar al mostrado por la Sala homónima del TSJ de Madrid (con dos cuestiones también) y la del TSJ de Cantabria (con una).

En cuanto a los desistimientos es preciso anotar que se produce un ligero aumento de 5 a 7, respecto del año pasado y que, asimismo, tampoco este año se produce la resolución del conflicto por allanamiento ni como consecuencia de la desaparición sobrevinida del objeto litigioso. De los casos de desistimiento, en seis de ellos la decisión corresponde al Estado y sólo en el que resta es la Comunidad Autónoma de Cataluña la que prescinde de proseguir la *vindicatio* competencial.

Otra novedad de interés registrada en 1999 ha sido la que se ha producido en relación a los efectos del incidente de suspensión. En los 14 supuestos en los que el Gobierno central había invocado la aplicación del incidente de art. 161.2 CE, en 11 de ellos el TC ha decidido levantarla, en 2 mantenerla y en la restante ha tomado una decisión mixta (levantamiento y mantenimiento parcial de parte de los preceptos impugnados). No se olvide en este sentido que el año pasado el criterio del mantenimiento de la suspensión de la disposición o actos impugnados de las CCAA prevalecía sobre el mantenimiento en una proporción favorable de 7 sobre 9.

Volviendo otra vez a la nueva conflictividad generada este año, se observa un mayor equilibrio litigioso entre el Estado y las CCAA. Los planteados por el Estado son 15, todos ellos promovidos por el Gobierno (a los que hay que añadir las 5 cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los Tribunales Superiores de Justicia); mientras que, por su parte, las CCAA han suscitado 18 controversias competenciales. Si se profundiza algo más en el detalle de estos datos encontramos un equilibrio parecido según sea el procedimiento constitucional iniciado ante el TC: así, en lo que se refiere al recurso de inconstitucionalidad la relación entre el Estado y las CCAA es de 9 a 8, mientras que en el conflicto positivo de competencias se muestra un mayor desequilibrio en favor de las CCAA (6 a 10). En consecuencia tanto la ley estatal como la autonómica se encuentran en equilibrio casi perfecto frente a los reproches de inconstitucionalidad que le dirigen la otra parte, mientras que las disposiciones reglamentarias del Estado han resultado este año más cuestionadas que sus homónimas de las CCAA. Por otra parte, si la litigiosidad competencial se analiza desde la vertiente de la legitimación activa para recurrir, es preciso constatar que, a diferencia del año pasado, el presente ofrece un panorama menos diversificado. Así, ni las Cortes Generales ni el Defensor del Pueblo han estimado oportuno comparecer este año ante el Registro del TC para impugnar leyes autonómicas.

En lo que se refiere la conflictividad que tiene su origen en la iniciativa promovida por los órganos de las CCAA, por segundo año consecutivo Cataluña ha

dejado de ser la Comunidad Autónoma más litigiosa ante el Alto Tribunal, cediendo la posición —esta vez en solitario— a Andalucía. La Comunidad Autónoma del sur ha promovido 8 contenciosos competenciales por 6 la del noreste, siguiéndoles a mayor distancia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón, todas ellas con uno sólo.

Si se invierte el sentido subjetivo de los recursos y conflictos planteados, se observa que el Estado han planteado sus 15 litigios competenciales teniendo como destinatarias a las CCAA siguientes: Andalucía (en 4 ocasiones); Cataluña (en tres); Canarias (en dos) y Extremadura, País Vasco, Navarra, Islas Baleares, Galicia y Castilla-La Mancha, todas ellas en una ocasión.

El cruce de esta litigiosidad en materia competencial vuelve a poner de manifiesto que, sin perjuicio de la mayor o menor fundamentación jurídica de los recursos y conflictos planteados, probablemente no se puede dejar de lado la dimensión metajurídica de los contenciosos planteados. Porque de los 18 promovidos frente al Estado por las CCAA, ninguno de ellos es protagonizado por una Comunidad Autónoma gobernada por el PP. Recuérdese, en este sentido, que el único conflicto planteado por una Comunidad Autónoma de este color político es el presentado por el Consejo de Gobierno de Castilla y León, pero frente a Castilla-La Mancha (PSOE), en relación a la *Orden de 19 de noviembre de 1988, de la Consejería de Agricultura y Medio, por la que regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla» y se establecen los requisitos para su utilización*. No obstante este aparente alineamiento político, es preciso destacar que al igual que el año pasado, Cataluña y también Canarias, donde gobiernan partidos políticos (CiU y Coalición Canaria) que han proporcionado apoyo parlamentario al PP, como partido que sostiene al Gobierno del Estado en las Cortes Generales, ambas CCAA han mantenido su litigiosidad (especialmente Cataluña) frente a leyes y otras disposiciones de su socio parlamentario. Asimismo, de los 15 promovidos por el Gobierno central (por tanto, aquí no se incluyen las 5 cuestiones de inconstitucionalidad) solamente en una ocasión el destinatario ha sido una Comunidad Autónoma gobernada por el PP: es el caso del recurso de inconstitucionalidad presentado contra la *Ley 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación Farmacéutica de Galicia*. El resto de contenciosos competenciales han sido planteados contra CCAA gobernadas por otras fuerzas políticas.

Finalmente, entre las materias competenciales que han suscitado litigiosidad sobre su titularidad destacan las siguientes: obviamente, fruto del predominio de los asuntos de orden económico-financiero, destacan la participación de las CCAA en la hacienda estatal; la tributos estatales; la hacienda local; el medio ambiente; la telecomunicaciones en el ámbito de los entes locales; la ordenación de territorio; la seguridad social; las relaciones internacionales; el juego, etc. A modo de reseña de los contenciosos iniciados este año cabe destacar, entre otros, los siguientes disposiciones del Estado: la ya citada *Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas*; la *Ley 3/1999, de 11 de enero, por la se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada*; el *Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de gestión de dichos Parques y de sus Patronatos*; el *Real Decreto 704/1999, de 30 de abril, por el que regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los*

Centros Universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad; el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada, etc. Y de las leyes y disposiciones de las CCAA, entre otras destacan las siguientes: la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999; la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona; la Ley Foral del Parlamento de Navarra 6/1999, de 16 de marzo, de medidas públicas de apoyo a la implantación de la jornada laboral de treinta cinco horas y de reducción y reordenación del tiempo de trabajo; la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias; la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de Protección de la calidad del suministro eléctrico; la Ley 9/1999, de 30 de julio, de apoyo a las selecciones catalanas; el Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, de la Junta de Andalucía, por el que se establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas; el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 1999, por la que se autoriza al «Parlamento del Kurdistán en el exilio» la celebración de sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco; el Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 31 de agosto de 1999, por el que se establece una ayuda económica para determinados pensionistas, hecho público mediante Resolución del Departamento de Bienestar Social de 8 de septiembre de 1999, etc.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 1999	
NUEVOS CONFLICTOS	38
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	7
Desistimientos	7
Allanamiento	0
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN	14
Se levanta la suspensión	11
Se mantiene la suspensión	2
Decisión mixta	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	17
Planteados por el Presidente del Gobierno	9
Planteados por las CCAA	8
Conflictos Positivos de Competencias	16
Planteados por el Gobierno	6
Planteados por las CCAA ¹	10

1. Unos de estos conflictos ha sido planteado frente a otra Comunidad Autónoma.

Cuestión de Inconstitucionalidad	5
Planteada por el TSJ (Cataluña)	2
Planteada por el TSJ (Madrid)	2
Planteada por el TSJ (Cantabria)	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL ESTADO	
Por el Gobierno	15
Por el Poder Judicial	5
Total	20
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL PODER EJECUTIVO	
Andalucía	4
Cataluña	3
Canarias	3
País Vasco	1
Extremadura	1
Navarra	1
Islas Baleares	1
Galicia	1
Castilla-La Mancha	1
Total	15
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	
Andalucía	8
Cataluña	6
Extremadura	1
Aragón	1
Castilla y León	1
Total	18