

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Luis Javier Mieres Mieres

La actividad relativa a la controversia competencial que se ha suscitado a lo largo del año 2003 coincide con el final de la VII Legislatura de las Cortes Generales, y la próxima celebración de elecciones generales el 14 de marzo de 2004. Un primer balance general permite afirmar que ha sido una legislatura en la que se ha producido un aumento considerable de la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si bien es cierto que de los 86 nuevos conflictos registrados el año pasado se ha descendido a 67 en el presente, esta cifra es superior a los 47 habidos en 2001. Ésta es una tendencia al alza que se mantiene también en la conflictividad *strictu sensu* registrada entre el Gobierno del Estado (14 nuevos conflictos) y los órganos de autogobierno de las CCAA (37 nuevos conflictos). En consecuencia, no hay duda que la conflictividad competencial ha sido una nota característica de la Legislatura que con el año 2003 ha llegado a su fin.

El contenido de este capítulo del Informe sobre la *litis* competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas, y desde hace poco tiempo, también las Entidades Locales, se abordan las actuaciones de relevancia procesal realizadas ante el Tribunal Constitucional que adoptan las diversas formas que presentan las controversias acerca de la delimitación de competencias. A fin de registrar los nuevos conflictos, en primer lugar se incluyen las Providencias a través de las cuales se admiten a trámite los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias, así como también las cuestiones de inconstitucionalidad que acerca de la titularidad competencial son promovidas por los órganos judiciales; además, claro está, del procedimiento en defensa de la autonomía local frente a las leyes estatales o autonómicas. En segundo lugar, se analizan los Autos en los que el Tribunal resuelve sobre las situaciones procesales de desistimiento o, en su caso, de allanamiento respecto de una controversia sobre la titularidad de una materia competencial iniciada con anterioridad. Y finalmente, se analiza también la posición jurisdiccional adoptada en el incidente del proceso constitucional relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada (artículo 161.2 CE) y que el Gobierno a menudo acostumbra a invocar en los contenciosos competenciales.

Atendido el notorio crecimiento de la conflictividad registrada el año anterior, en el Informe de 2002 se ponía énfasis en que si bien resultaba incontestable el aumento en cifras absolutas de la conflictividad registrado en dicho año, el mismo quedaba matizado en términos relativos porque una parte sustancial de los contenciosos iniciados, lo habían sido con respecto a un reducido número de leyes estatales y algunas autonómicas que son algo más numerosas. Un

ejemplo, en este sentido, lo ofrecía la *Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria* o la *Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, de 21 de diciembre*, que provocó que un buen número de Comunidades Autónomas, además de la oposición parlamentaria en el Congreso de los Diputados, ejerciesen su legitimación procesal para presentar sus respectivos recursos. Pues bien, en el presente año, si bien la conflictividad ha descendido algo, los recursos de inconstitucionalidad de contenido competencial presentados por el Estado, lo han sido con relación a una variedad notable de leyes autonómicas. La conflictividad, en este sentido, se ha diversificado materialmente. Pero la tónica de acumulación de recursos sobre una misma disposición normativa registrada el año pasado, se ha reproducido este año en aquellos recursos que han sido presentados por los órganos de las Comunidades Autónomas. Porque, en efecto, en esta ocasión, ha sido la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, la que ha acaparado una buena parte de las controversias competenciales. Esta diversidad material también se ha producido en los conflictos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas, si bien es cierto que predominan los relativos a disposiciones generales reguladoras de la formación profesional y educación secundaria obligatoria, como es el caso, por ejemplo, del *Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria*.

El número de nuevos conflictos formalmente registrado este año ha descendido ligeramente pues la cifra registrada es de 67, frente a los 86 que se produjeron el año pasado. La diversidad en los ámbitos materiales que ha sido objeto de controversia se manifiesta en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Presidente del Gobierno contra leyes aprobadas por los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Así, a modo de ejemplo, se pueden citar, entre otras que han sido objeto de recurso, las leyes autonómicas que siguen: respecto del Parlamento de Cataluña, la *Ley 10/2003, de 14 de junio, de mutualidades de previsión social*, la *Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades* o la *Ley 29/2002, de 30 de diciembre, Primera Ley de Código Civil de Cataluña*. De las Cortes de Castilla-La Mancha, la *Ley 10/2003, de 20 de marzo, de Modulación de Ayudas Agrarias*; del Parlamento vasco, la *Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho*. Del Parlamento de Navarra, la *Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad*; del Parlamento de Andalucía, la *Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras*; de la Asamblea de Extremadura, la *Ley 11/2002, de 12 de diciembre, de Colegios y de Consejos de Colegios Profesionales*; de la Junta General del Principado de Asturias, la *Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales*, etc.

Como es habitual cada año, entre la actividad conflictual que llega a la jurisdicción del Tribunal Constitucional se incluyen, también las numerosas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por diversos órganos dependientes de la jurisdicción ordinaria. En este año, no se registra un especial protagonismo de algunos de ellos, como era el caso el año anterior de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco. En esta oca-

sión, la iniciativa de este procedimiento constitucional ha sido ejercida por una muy diversa lista de órganos judiciales. Entre las disposiciones, todas ellas aprobadas por parlamentos de las Comunidades Autónomas, que este año ha sido objeto del procedimiento del artículo 163 CE destacan: la *Ley canaria 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales*; la *Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 9/1997, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas*; el *Decreto Legislativo 1/1992, de 19 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Aragón, que aprobó el texto Refundido de la Ley de ordenación de la Función Pública de Aragón*; la *Ley del Parlamento de Andalucía 13/2001, de 1 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales*; la *Ley del Parlamento de Cataluña 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de Cataluña*; la *Ley Foral de Navarra 6/2000, de 3 de julio, para la Igualdad Jurídica de las parejas de hecho*; la *Ley 3/1997, de 25 de abril, del Parlamento vasco, sobre participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, etc.*

El nuevo procedimiento ante el Tribunal Constitucional incorporado en 1999 para articular una vía procesal específica en defensa de la autonomía local frente a las leyes estatales o autonómicas, ha dado lugar este año a dos supuestos más (que se añaden a los seis registrados en los años anteriores). Ambos han sido protagonizados, en cuanto a su objeto, por la impugnación de sendas leyes autonómicas de acompañamiento a las leyes de presupuestos. En este caso, se ha tratado de la iniciativa llevada a cabo por municipios baleares y catalanes, respectivamente contra la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 9/2000, de 27 de octubre, sobre modificación de la Ley 12/1999, de Medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas, y contra la Ley del Parlamento de Cataluña 317/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. Asimismo, se ha registrado la inadmisión por ATC de 16/12/2003, del conflicto local planteado contra la *Ley del Estado 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria*, a causa de la falta de legitimación procesal. Por otra parte, cabe destacar que, hasta ahora, todavía no se ha registrado ninguna sentencia del Tribunal Constitucional que haya tenido su origen en este procedimiento.

Al igual que se señalaba en el Informe 2002, es preciso insistir en que del conjunto de Providencias del Tribunal que registran la nueva conflictividad generada durante el año 2003, se deduce una vez más el protagonismo de la ley como norma en la que se localiza la controversia competencial. El recurso de inconstitucionalidad se ratifica como el procedimiento constitucional hegemónico, aunque este año el conflicto positivo de competencias recupera un cierta posición de equilibrio respecto del primero. Acerca de esta cuestión cabe añadir que, si bien en los últimos años podía pensarse que la tendencia era que la controversia podía trasladarse a las disposiciones infralegales, la realidad que se sigue imponiendo pone de relieve que la ley se mantiene en el centro de gravedad normativo de las discrepancias acerca de la titularidad competencial.

Las razones que puedan justificar esta tendencia han sido apuntadas en los últimos años transcurridos. En este sentido, además de los argumentos de carácter jurídico que puedan avalar el planteamiento de los recursos, tampoco puede

dejarse de lado su funcionalidad instrumental tanto para el Gobierno como para la oposición parlamentaria en las Cortes Generales y, sin duda también, para las mayorías de gobierno en las Comunidades Autónomas. Teniendo en cuenta, los datos que aparecen este año, esta percepción de la dimensión política de la conflictividad competencial se sigue manteniendo, a saber: el recurso de inconstitucionalidad se sigue configurando *también* como una forma de manifestar oposición a las iniciativas políticas tanto de las mayorías de gobierno en el Estado como en las que operan en las Comunidades Autónomas. Un buen ejemplo lo ofrecen las leyes citadas con anterioridad, por ejemplo: *la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*, recurrida únicamente por órganos de Comunidades Autónomas que no son gobernadas por el PP. Y a la inversa, los numerosos recursos de inconstitucionalidad presentados a iniciativa del Presidente del Gobierno, lo han sido contra disposiciones legislativas de aquellas Comunidades Autónomas donde el partido que da apoyo al Gobierno del Estado no tiene responsabilidades de gobierno en el ámbito autonómico. La única y relativa excepción en este sentido, la ofrece en Navarra con un Ejecutivo de UPN, el recurso contra *la Ley Foral 11/2003, de 7 de marzo, de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad*.

En los contenciosos competenciales promovidos ante el Tribunal Constitucional sigue jugando un papel importante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por parte de órganos judiciales. En efecto, la aplicación de leyes de cuya validez dependa el fallo, viene siendo un motivo reiterado para remitir al Tribunal la duda o la certeza de inconstitucionalidad de la jurisdicción ordinaria, acerca de la cual debe pronunciarse para enjuiciar la adecuación de la ley al sistema de delimitación de competencias definido por el bloque de la constitucionalidad. En el presente año esta tendencia se sigue manteniendo con un ligero descenso registrado respecto de 2002. Y al igual que en éste último año, se vuelve a constatar una amplia variedad en cuanto a la procedencia territorial de las cuestiones planteadas, que en su integridad lo han sido con respecto a leyes aprobadas por los parlamentos autonómicos.

Por lo que se refiere al segundo tipo de actuaciones procesales de naturaleza conflictual que se registran en este capítulo, como son los Autos del Tribunal que resuelven los supuestos de desistimiento o de allanamiento, la novedad de este año es que no se han registrado ninguno de ellos, dato que pone de especial relieve el ascenso cualitativo de las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin que aparentemente, el prolongado plazo para plantear recurso de inconstitucionalidad del artículo 33.2 se haya mostrado una solución eficaz que facilite el acuerdo y enerve la presentación de nuevos recursos.

En lo que concierne a la aplicación de la medida cautelar de la suspensión de leyes autonómicas prevista en el artículo 161.2 de la CE, se ha producido un cambio en la línea de actuación procesal que parecía mantenerse en los dos últimos años. Porque, de nuevo, en los recursos de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno ha planteado, vuelve a invocar de forma mayoritaria el precepto constitucional que supone la impugnación suspensiva de la ley o disposición autonómica. Pues, en efecto, de los 13 recursos de inconstitucionalidad que han sido presentados este año, en 8 de ellos el precepto que provoca la sus-

pensión inmediata ha sido invocado, lo cual parece avalar el repunte cualitativo de conflictividad. Pero en lo que concierne a los incidentes de suspensión relativos a conflictos de competencia registrados este año, el Tribunal Constitucional sigue manteniendo en general y en mayor o menor grado, la tónica de años anteriores: así, levanta la suspensión de la norma autonómica impugnada en cinco ocasiones, en tres la mantiene y únicamente en una la decisión ha sido de contenido mixto.

En el marco de una valoración general de la conflictividad competencial registrada es preciso hacer notar, por un lado, la diversidad de materias competenciales sobre las que versan los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno frente a leyes de las Comunidades Autónomas. Y en este contexto, destacan aquellos que versan sobre la legislación civil de éstas: así, por ejemplo, la legislación vasca reguladora de las parejas de hecho; la legislación catalana reguladora de una parte de su futuro código civil; o en el ámbito de las prestaciones de la seguridad social pero de forma conexa con el derecho civil, la legislación foral navarra relativa a las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad. Por su parte, el Congreso de los Diputados ha ejercido su legitimación activa en tres ocasiones, dos de las cuales lo han sido para recurrir la *Ley 3/1991, de 8 de noviembre, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, en la nueva redacción dada a algunos de sus preceptos, por la nueva *Ley 3/2003, de 7 de mayo*. Y la nota más característica de los recursos presentados por las Comunidades Autónomas han sido su incidencia sobre temas económico financieros, como es el caso de la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del Sistema Financiero*, que ha sido objeto de varios recursos. Y también, la Ley de acompañamiento del año 2002, es decir la *Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Fiscal*, pero por causa de la vulneración de competencias autonómicas en materia de administración de justicia, régimen de los medios de comunicación y ordenación del litoral.

El análisis estadístico más detallado de los datos que proporciona la actividad conflictual registrada durante el año 2002, ofrece unas conclusiones que en términos generales, con alguna que otra diferencia no sustancial, se mantienen en los parámetros del último año. En efecto, de los 43 y 41 nuevos conflictos producidos respectivamente en 2000 y 2001, y de los 86 de 2002 se ha pasado a los 67 de este año, que sigue siendo una cifra muy alta, aunque por las razones antes expuestas este crecimiento es necesario relativizarlo, no solo por la reiteración de recursos o conflictos por parte de los órganos de autogobierno de las CCAA, sino también porque las cuestiones de inconstitucionalidad son una forma atípica de expresión de una controversia competencial. En cuanto a los allanamientos o desistimientos, este año no se ha registrado ninguno de ellos. Y los incidentes de suspensión se han mantenido en unas cifras idénticas al pasado año: 9 incidentes, por 10 en 2001.

Los datos parciales de la nueva conflictividad expresada a través de los tres tipos de actuaciones de esta naturaleza (nuevos conflictos, allanamientos e incidentes de suspensión) ofrecen unas cifras que se ven alteradas especialmente en lo relativo al descenso de los recursos de inconstitucionalidad que pasan de los

59 registrados el año pasado a 31 en el presente. Por el contrario, el procedimiento del conflicto positivo de competencias, ha aumentado de 9 en 2002 a 23 este año. Con la peculiaridad, además, de que casi todos ellos –salvo el planteado por el Gobierno contra el *Decreto de la Generalidad de Cataluña 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad de Cataluña en el exterior*– han sido planteados por las Comunidades Autónomas.

Sigue siendo una nota habitual que la cuestión de inconstitucionalidad planteada por juzgados y tribunales ordinarios continua operando como una vía más para suscitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de controversias competenciales. La tendencia se mantiene este año con un ligero descenso: de las 18 registradas el año anterior, se ha pasado a 11 en el presente. Por otra parte, es preciso subrayar de nuevo, tanto la pluralidad de órganos judiciales que plantean la cuestión de inconstitucionalidad (secciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia; Juzgados de este mismo orden jurisdiccional y también juzgados de Primera Instancia) como la diversidad en cuanto a la procedencia territorial de los órganos judiciales que plantean las cuestiones (País Vasco, Aragón, Canarias, Andalucía, Cataluña, etc.).

Si se retorna de nuevo, con algo más de detalle a los datos de la actividad conflictual, se constata un predominio autonómico en las nuevas controversias competenciales surgidas a iniciativa del Estado y los promovidos por las Comunidades Autónomas: el primero ha protagonizado 28 (entre los que se incluyen también las que se derivan de los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Congreso de los Diputados así como las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los diferentes órganos judiciales), mientras que las Comunidades Autónomas han promovido 37. Si la comparación se hace entre el Gobierno del Estado y los órganos de autogobierno de las CCAA (Parlamento y Consejo de Gobierno) la proporción resultante es entonces de 14 a 37.

En lo relativo a las controversias competenciales planteadas por las Comunidades Autónomas, los datos a retener son los siguientes: 37 procedimientos repartidos entre los 15 recursos de inconstitucionalidad y los 22 conflictos de competencia. La Comunidad Autónoma de Cataluña, ha recuperado un protagonismo que en este ámbito de litigiosidad jurídica había perdido en los últimos años, en favor de Andalucía, Aragón o Castilla La Mancha y que, no obstante, el año pasado había empezado a recuperar. Entre los recursos que Cataluña ha interpuesto destacan –al igual que el resto de las CCAA recurrentes este año– el recurso presentado contra la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación*. Y también los promovidos contra la *Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña, y el vino*; la *Ley 53/2002, de 20 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*. Además de, entre otros, los conflictos de competencia relativos a: el *Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales*; el *Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua*, o el *Real Decreto 831/2003, de 27 de junio, por el que se establece la ordenación general y las enseñanzas comunes de la Educación Secundaria Obligatoria*.

Además de los casos reseñados, a la lista encabezada por Cataluña con 12 nuevos conflictos y Aragón con 5 presentados, se le añaden este año Andalucía con 4 y Castilla-La Mancha con 1.

Otra variable que reiteradamente sigue manifestándose y que, sin duda, no está ausente en el análisis de la conflictividad competencial registrada en 2003, es la relativa a la dimensión política que no escapa a una buena parte de las controversias competenciales residenciadas ante el Tribunal Constitucional. Naturalmente, ello es así sin perjuicio de la buena fundamentación jurídica que pueda asistir a los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia planteados. Esta circunstancia se vuelve a poner de manifiesto porque todos los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Presidente del Gobierno lo han sido frente a disposiciones de Comunidades Autónomas gobernadas por fuerzas políticas distintas de la que da su apoyo al Ejecutivo en las Cortes Generales. Más aún, si se observa en sentido contrario cuáles han sido las Comunidades Autónomas que han promovido los nuevos conflictos frente a normas estatales, se constata una vez más que todas ellas están gobernadas por fuerzas políticas distintas a la que en la actualidad —el Partido Popular— da apoyo parlamentario al Gobierno del Estado. Es decir, quien recurre al Tribunal Constitucional son Comunidades Autónomas como Andalucía, Aragón, Castilla La-Mancha y Cataluña, todas ellas con fuerzas políticas en el gobierno distintas al PP. No obstante, la relativa novedad que ofrecen los datos de este año es que aquellas Comunidades Autónomas en las que gobiernan fuerzas políticas diferentes pero que proporcionan un apoyo parlamentario al PP en las Cortes Generales, no por ello han reducido su nivel de litigiosidad jurisdiccional. Éste es, sin duda, el caso de Convergencia i Unió, la coalición que tradicionalmente ha gobernado en Cataluña hasta las últimas elecciones de noviembre de 2003 y que pese a sus acuerdos políticos con el PP en esta VII Legislatura, tal circunstancia no ha impedido que la Generalidad haya sido especialmente litigiosa ante la jurisdicción constitucional, hasta el punto de volver a recuperar un protagonismo que desde hace unos pocos años había cedido en este sentido a otras Comunidades Autónomas como Andalucía y Aragón.

Finalmente, entre las materias competenciales que han suscitado los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia destaca de forma especial, la relativa a la enseñanza no universitaria, seguida en orden a su presencia en las diversas controversias por: medio ambiente, cajas de ahorro, tributos, legislación civil, derechos fundamentales, juego, seguridad social, administración local, colegios profesionales, etc.

ACTUACIONES CONFLICTUALES EN 2003

NUEVOS CONFLICTOS	67
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	0
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	9
Se levanta la suspensión	5
Se mantiene la suspensión	3
Decisión de contenido mixto	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	31
Planteados por el Presidente del Gobierno	13
Planteados por las Cortes Generales	3
Planteados por las CCAA	15
Conflictos positivos de competencia	23
Planteados por el Gobierno	1
Planteados por las CCAA	22
Conflictos en defensa de la autonomía local	2
Contra una ley estatal	0
Contra una ley autonómica	2
Cuestiones de Inconstitucionalidad	11
Planteada respecto de ley estatal	0
Planteada respecto de ley autonómica	11
Por el TSJ de Aragón	1
Por el TSJ del País Vasco	2
Por el Juzgado de lo C-A nº7 de Sevilla	1
Por el TSJ de las Islas Baleares	1
Por el TSJ de Cataluña	2
Por el TSJ de Navarra	2
Por el Juzgado de lo C-A nº1 de de Las Palmas	1
Por un Juzgado de 1ª Inst. de San Bartolomé de Tirajana	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (28 en total y 14 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	3
Contra ley estatal	0
Contra ley autonómica	3
Por el Gobierno	14
Recursos de Inconstitucionalidad	13
Conflictos de competencia	1
Por el Poder Judicial	11

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESTINATARIAS DE LOS NUEVOS CONFLICTOS
PLANTEADOS POR EL ESTADO**

Andalucía	3
Asturias	1
Castilla La-Mancha	2
Cataluña	4
Extremadura	2
Navarra	1
País Vasco	4
<hr/>	
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	22
Andalucía	4
Aragón	5
Castilla La-Mancha	1
Cataluña	12