

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE CONFLICTOS: UNA BREVE NOTA SOBRE UNA CUESTION CONFLICTIVA

POR

SANTIAGO SANCHEZ GONZALEZ
Universidad Nacional de Educación a Distancia

I

La entrada en vigor de la Constitución española ha supuesto una alteración significativa del modelo de Estado unitario-centralizado propio de la órbita europeo-occidental en la época moderna. Sin llegar a la aceptación del Estado federal, el reconocimiento de la autonomía de las nacionalidades y regiones en el seno de la indisoluble unidad de la nación española constituye un factor que afecta seriamente a la estructura estatal unitaria, en el sentido de configurarla de modo diverso, difícilmente tipificable. No causa extrañeza alguna, por ello, la pluralidad de expresiones utilizadas para referirse al nuevo Estado de Derecho español: «autonómico», «unitario-regionalizable», «federal-regional», «compuesto», de «estructura compleja», etc.

Consecuencia ineludible de la falta de precisión de la forma de Estado constitucionalizada (no aludo aquí a la Monarquía parlamentaria, forma de gobierno, indebidamente calificada, a mi juicio, de forma de Estado por los constituyentes), ha sido el planteamiento del problema capital de la articulación de los ordenamientos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La vertebración interna de nuestro sistema jurídico-político —en palabras de E. García de Enterría y T. R. Fernández— se basaba, de forma predominante, en el pilar del principio jerárquico, complementado con la prevalencia, en caso de colisión opositiva, de la *lex posterior*. En la actualidad, nuestro ordenamiento, en el marco de la primacía de la Constitución (artículos 9.1 de la Constitución y 27.1 de la LOTC), está informado por los principios de jerarquía y competencia.

El primero de ellos (proyectado en el área de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas y no entendido, por tanto, en este contexto como criterio de gradación de las normas internas en el seno de cada uno de los ordenamientos), opera desde la óptica de la superior estructura del Estado a través del sistema de controles de las autonomías previsto en los artículos 150.2, 153 y 155 de la Constitución.

El principio de competencia, manifestación de la existencia de entidades

jurídico-políticas separadas, ha determinado el establecimiento de un sistema de reparto o distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 a 150 de la Constitución). Pero también, y no podía ocurrir de otra manera, ha exigido la creación de un específico mecanismo destinado a la solución de las posibles controversias que puedan plantearse entre aquellos ordenamientos. Dicho mecanismo, absolutamente nuevo en nuestro Derecho, como absolutamente novedosa es la organización territorial adoptada, ha sido recogido en los artículos 161.1.c) y 2 de la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

II

Desde la perspectiva apuntada, que no es sino la de la forma de organización territorial del Estado, hay que abordar, creo yo, el tema de las competencias y de los conflictos competenciales. En este terreno, el primero y principal interrogante que surge concierne el ámbito de aplicación de las disposiciones constitucionales y, ulteriormente, de las correspondientes de la LOTC. ¿A qué conflictos serán de aplicación estas normas? ¿Cuál es la materia objeto de los preceptos referidos?

A aportar cierta luz clarificadora de la posible respuesta a esa cuestión puede contribuir ciertamente la consideración de los siguientes elementos: A) el proceso de elaboración del artículo 161.1.c); B) la confusión terminológica, y C) la escasa doctrina existente sobre la materia.

A) El Anteproyecto de Constitución —publicado en el *B. O. de las Cortes* de 5 de enero de 1978— recogía en su artículo 152 el precepto equiparable al actualmente vigente con estas palabras:

«El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio del Estado y es competente para conocer: (...)

c) De los conflictos jurídicos entre los órganos centrales y los de los territorios autónomos y los de éstos entre sí.»

Legitimados para el planteamiento de los mencionados conflictos estaban, según el artículo 153.c) del Anteproyecto, el Gobierno y los Consejos de Gobierno de los territorios autónomos, según los casos.

Parece, pues, que inicialmente no existía duda sobre la materia objeto de confrontación, cuyo conocimiento se atribuía al Tribunal Constitucional, ni sobre la índole de la misma. Se pensaba en conflictos interorgánicos de las entidades jurídico-políticas y se pretendía excluir con el calificativo «jurídicos» a los conflictos políticos, cuya difícil delimitación en abstracto no significa que no puedan plantearse.

Posteriormente, aquella formulación originaria fue radicalmente modificada como consecuencia del informe de la Ponencia, y la redacción del apartado c) del nuevo artículo 154 amplió extraordinariamente y de forma equívoca la materia conflictual de la que habría de entender el Tribunal Constitucional. En efecto, el Tribunal conocía ahora de los «conflictos (i) jurisdiccionales (i) y de competencia y (i) los demás que puedan plantearse (i)».

Al final del proceso de elaboración de la Constitución, el buen sentido se impuso y el dictamen de la Comisión Mixta suprimió aquel texto. El definitivo, formando parte del artículo 161, dice así:

«El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: (...)

c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.»

B) El empleo indiscriminado de expresiones como conflicto de atribuciones, cuestiones de competencia, conflictos jurisdiccionales y similares es fuente de graves errores.

Ya la exposición de motivos de la Ley de 17 de julio de 1948 recogía la preocupación dimanante del confucionismo y de la carencia de sistemática y trataba de determinar indubitadamente cada concepto. En dicha Ley se optó por denominar cuestiones de competencia a las suscitadas entre la Administración y los jueces y tribunales; conflictos de atribuciones, a los que surgieran en el seno de la propia Administración, y competencias, a las que se produjeran entre diversos órganos jurisdiccionales. Naturalmente, en todos los casos se contemplaba la posibilidad de conflictos positivos y negativos.

La promulgación de la Constitución, que habla de conflictos de competencia, y de la LOTC, que ha introducido la nomenclatura de conflictos constitucionales y conflictos entre órganos constitucionales, sin que, por otro lado, se haya derogado expresamente la Ley de 1948, no han contribuido a clarificar definitivamente este asunto.

Estas razones han llevado al profesor Almagro Nosete a proponer una nueva clasificación que, si llegara a generalizarse, podría ser de estimable utilidad, por más que presente algún flanco débil¹.

En realidad, a partir del momento en que contamos con una estructura jurídico-política radicalmente nueva en España, me parece que cualquier intento sistematizador de los posibles conflictos debería tener presente las siguientes premisas:

— La necesidad de distinguir, aunque sólo fuera paso a paso, de manera pragmática (hasta constituir un a modo de *case book*), entre los conflictos de naturaleza eminentemente política y aquellos jurídicos, dentro de, y entre, los poderes del Estado y los autonómicos. La enmienda socialista destinada a conseguir la «reprobación» de varios ministros del Gobierno de Unión de Centro Democrático, introducida a raíz del triste e indignante suceso de la intoxicación derivada del fraude cometido mediante el aceite de colza manipulado, sería, a mi juicio, un supuesto claro de conflicto político.

— El distinto tratamiento de los conflictos inter e intraorgánicos. Resulta evidente que los entes jurídico-políticos, como el Estado y las Comunidades

¹ Después de afirmar que los conflictos interorgánicos se producen entre distintos órganos pertenecientes a distintos poderes del Estado, sean centrales o autonómicos, sostiene que esos mismos conflictos «se pueden producir entre los distintos órganos del poder central», con lo que un conflicto, por ejemplo, entre el Congreso de los Diputados y el Senado sería un conflicto interorgánico que, realmente, es intraorgánico (ambos son el poder legislativo). Cfr. *Justicia Constitucional*, Madrid, 1980, pág. 278.

Autónomas, actúan a través de varios órganos encuadrados en los clásicos poderes legislativos, ejecutivo y judicial, y que ello puede dar lugar a contiendas competenciales en el seno de cada poder y entre cada uno de los poderes. La solución normal en el caso de controversias intraorgánicas es acudir al común superior jerárquico y, cuando se producen entre órganos de distintos poderes, atribuir a un tercero la función decisoria.

— Los conflictos constitucionales representan una categoría de nuevo cuño, cuya comprensión y adecuado enfoque pasa por la asimilación de la organización territorial del Estado español o, como diría el profesor Bermejo, «de la arquitectura constitucional (que) descansa sobre la base del pluralismo institucional».

— Los conflictos no constitucionales son, salvo los supuestos de preceptos derogados e inaplicables por inconstitucionalidad sobrevenida, los regulados en la Ley de 1948 y, en el ámbito administrativo, en la Ley de Procedimiento Administrativo².

C) El pasado 27 de mayo de 1980, en una conferencia pronunciada durante las Jornadas sobre el Tribunal Constitucional organizadas por la Dirección General de lo Contencioso, el profesor L. Martín-Retortillo sostenía que *la atribución (realizada por la LOTC) al Tribunal Constitucional del conocimiento y resolución de los conflictos entre órganos constitucionales debía basarse en el artículo 161.1.d) de la Constitución*, a tenor con el cual se le confiere la competencia para conocer «de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas»; sin embargo, el citado profesor reconocía la fragilidad de dicho fundamento.

De hecho, tácitamente, la generalidad de los especialistas en Derecho constitucional ha admitido sin asomo de incertidumbre esa «extralimitación» del ámbito de competencia del Tribunal Constitucional que resulta de los artículos 2.º,1.d), 10.c) y 59 de la LOTC. Pero ¿se ha producido realmente esa ampliación de competencias?; cuando el artículo 2.º,1.d) de la LOTC dice que el Tribunal Constitucional conocerá de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, ¿cabe interpretar que se refiere a toda suerte

² Esta premisa plantea un problema de difícil solución, pero inevitable actualmente. Se trata de que la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1948 atribuye al jefe del Estado el conocimiento de las cuestiones de competencia, positivas y negativas, que se susciten entre la Administración y los jueces o tribunales ordinarios y especiales, y asimismo los conflictos de atribuciones que se promuevan entre los diversos departamentos ministeriales o los órganos delegados de los mismos (art. 1 y concordantes). Pero, entre las funciones del Rey en la Constitución no aparecen (véase art. 62 de la Constitución) la de decidir dichas controversias. Como señalan E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, «no es invocable la posición del Rey como árbitro de las instituciones (art. 56 de la Constitución) para seguir sosteniendo el sistema, ya que el art. 64, en el caso de los decretos decisorios de competencia, hace de su firma una simple vestidura externa que no cubre ningún poder propio. Que los conflictos los decida, pues, el Consejo de Ministros hay que entender que vulnera el principio constitucional de independencia judicial y de exclusividad de la competencia de los juzgados y tribunales para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.1 y 3 de la Constitución). Parece inexcusable —concluyen los autores citados— la localización de estos conflictos en un órgano mixto en el que la presencia judicial sea preponderante». *Curso de Derecho Administrativo*, I, Civitas, Madrid, 1980, pág. 449. *En este sentido, hay que dejar constancia de que el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial prevé la creación de un Tribunal de Conflictos que asumiría las funciones atribuidas al jefe del Estado por la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1948.*

de conflictos? Al formular estos interrogantes, me limito a reconducir el problema a los términos expresados antes del breve análisis realizado de algunos de los elementos que podrían coadyuvar a interpretar correctamente los preceptos sobre conflictos contenidos en la LOTC.

III

El artículo 59 de la LOTC dispone que:

«El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre *las competencias* o atribuciones *asignadas* directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias *dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan*:

1) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.

2) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.

3) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.»

La lectura de este artículo parece revelar a primera vista que, de una parte, la LOTC se ha limitado a reiterar el contenido del artículo 161.1.c) de la Constitución y, de otra, ha incrementado el complejo competencial previsto en ese artículo, quizá basándose en la cláusula del artículo 161.1.d). Esta interpretación conecta con el debate del Dictamen de la Comisión de Constitución, en relación con el proyecto de LOTC, en el pleno del Senado del 3 de septiembre de 1979, durante el cual el senador señor Pérez Crespo manifestó que el rechazo de las dos enmiendas presentadas para que se suprimiera el apartado d) del artículo 2.º —es decir, la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado—, que luego reitera el artículo 10.c) y precisa el artículo 59.3), se debía a las razones siguientes:

- el artículo 161.1 de la Constitución no establece un *numerus clausus* en la enumeración de competencias del Tribunal Constitucional, y
- el Derecho comparado, particularmente el artículo 134 de la Constitución italiana y el artículo 93.1 de la Ley Fundamental de Bonn, atribuyen esta competencia específicamente al Tribunal de Garantías Constitucionales y a la Corte Constitucional Federal, respectivamente.

La misma postura argumental hubiera debido llevar a los ponentes a incluir entre los órganos constitucionales sujetos posibles conflictos, al menos, al Tribunal Supremo y al Tribunal de Cuentas³. ¿O acaso no se trata de

³ A la postre, otra ley orgánica, la *Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas*, de 12 de mayo de 1982, ha venido a sancionar que «los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional» (art. 8.1), solucionando en parte nuestro problema.

«órganos competentes para declarar *definitivamente*, en su propio ámbito, la voluntad del poder a que pertenecen»? Si el informe emitido por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Constitución acordó suprimir la referencia al Tribunal de Cuentas, «ya que los conflictos habrán de plantearse exclusivamente entre los órganos constitucionales *que culminan* los poderes del Estado», habría que preguntarse por qué se excluyó al Tribunal Supremo, que, a tenor con el texto constitucional (art. 123), es «el *órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes*, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales».

Verdaderamente, resulta difícil intuir cuál fue el criterio que condujo a los ponentes a reducir al Congreso, Senado, Gobierno y Consejo General del Poder Judicial el círculo de «órganos que culminan los poderes del Estado».

Si aceptamos las decisiones del Tribunal Constitucional italiano —en esa línea mimética en que se mueve el constitucionalismo español— como modelo interpretativo coadyuvante en la resolución de nuestras dudas, tendríamos que traer a colación las sentencias números 228 y 229, de 17 de julio de 1975, del mencionado Tribunal para recordar:

— «Que los *órganos legitimados* para ser parte en los conflictos previstos en el artículo 134 de la Constitución italiana *son aquellos cuyos actos o disposiciones se configuran como expresión última e inmodificable (...)*, en el sentido de que ningún otro órgano, dentro de cualquier poder, puede intervenir legalmente, anulando la actuación considerada lesiva (...).»

— «*Que, consecuentemente, el conjunto de los órganos competentes para declarar definitivamente la voluntad del poder a que pertenecen es más amplio que el formado por aquellos comúnmente denominados supremos (u órganos constitucionales), en cuanto órganos estructuralmente situados en el vértice de un poder (...)*»⁴.

A tenor con lo expuesto, es forzoso concluir que, aparentemente, tanto el texto del artículo 59 como los argumentos que precedieron su confección —de las frases aquí cuestionadas— adolecen de una carencia de lógica interna que distorsiona el sistema. Sin embargo, la ausencia de una razón manifiesta, válida para excluir del conocimiento del Tribunal Constitucional español los conflictos entre los órganos constitucionales no mencionados en el punto 3) del artículo 59 de la LOTC, o entre éstos y los expresamente recogidos en el mismo precepto, debería tener una explicación. Veamos, pues, en qué medida resulta factible descifrar el supuesto mensaje oculto del artículo 59, que nos permitiría abocar a una interpretación coherente de la ordenación de la Ley Orgánica en este aspecto.

IV

Inicialmente podemos afirmar, sin temor a error, que el artículo 59 constituye la concreción y el desarrollo de la proposición normativa del artículo 2.º,1.d) de la LOTC, enmarcada en el capítulo primero del título primero,

⁴ El texto es traducción del autor y se ha extraído de la obra de Temistocle Martines *Diritto Costituzionale*, Giuffrè Editore, Milán, 1978, págs. 500-501.

que versa sobre la organización y atribuciones del Tribunal Constitucional. Además, el artículo 59 es el capítulo póstumo del título dedicado a los conflictos constitucionales, y su contenido determina o condiciona, por su carácter de norma general, el contenido de los dos capítulos subsiguientes (arts. 60 y 75), que contienen la regulación de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí y de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Así pues, la clave para determinar qué tipo de conflictos deberán ser objeto del conocimiento del Tribunal Constitucional se halla en el mismo artículo 59, lo cual, también es cierto, no sirve de gran ayuda, dada la confusa redacción del mismo y las contradicciones que pueden inferirse de su cotejo con alguno de los preceptos ulteriores.

Por ejemplo, el artículo 59 parece utilizar como sinónimos e intercambiables los sustantivos «competencias» y «atribuciones» —la vocal «o» que une ambos términos funciona aparentemente como identificadora en lugar de como conjunción disyuntiva—. Una observación más detenida revela que a tenor con los artículos 60 y 72, de un lado, y con los artículos 73 a 75, de otro, el legislador ha reservado la expresión «conflictos de competencias» a los derivados de la organización territorial del Estado, en tanto que ha circunscrito la calificación de «conflictos de atribuciones» a los que pudieran promoverse en el seno de la organización estatal *stricto sensu* entre algunos de sus órganos.

Mayor dificultad entraña descifrar cuáles son las competencias —empleando este vocablo en sentido amplio, comprensivo de «las atribuciones»— sobre las que podrá originarse el conflicto. Me explicaré: mientras el artículo 59 indica claramente cuál es el elemento subjetivo de la colisión conflictiva, es decir, entre qué actores puede surgir la controversia, la verdad es que resulta un tanto críptico cuando se trata de determinar el elemento objetivo de la disputa. Lo que está en pugna es indudablemente una competencia, pero ¿sobre qué materia?

Cuando el artículo 59 habla de «competencias o atribuciones asignadas por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias», y añade «*dictadas* para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opondan (...)», el modificador «*dictadas*» ¿se refiere a toda la frase antecedente, a las leyes orgánicas u ordinarias o únicamente a estas últimas? Si descartamos la primera posibilidad por razones sintácticas y de pura lógica, nuestro interrogante se reduce a un simple dilema: el término «*dictadas*» se refiere o a las leyes orgánicas y a las leyes ordinarias o solamente a las leyes ordinarias. En ambos casos el artículo 59 entraría en abierta contradicción con el artículo 73, pues éste restringe las atribuciones potencialmente conflictivas a aquellas conferidas por la Constitución o las leyes orgánicas y, por tanto, cualquier conflicto que surja entre cualquiera de los órganos del artículo 59.3) (más el Tribunal de Cuentas), como consecuencia de una resolución emanada de uno de ellos en base a una ley ordinaria dictada para delimitar los ámbitos del Estado y las Comunidades Autónomas es *ope legis* imposible de plantear y, por ende, jurídicamente insoluble.

Además, en el primero de los supuestos contemplados —es decir, si se

interpreta que el modificador «dictadas» es aplicable a las leyes orgánicas y a las ordinarias—, para que se produzca el conflicto es preciso, según el artículo 59, que la decisión controvertida dimanase del ejercicio de las atribuciones conferidas por una ley-orgánica-dictada-para-delimitar-los-ámbitos-propios-del-Estado-y-las-Comunidades-Autónomas. En cambio, según el artículo 73, la decisión adoptada causante del conflicto puede tener su origen en las atribuciones otorgadas por cualquier ley orgánica.

En fin, en el segundo de los casos —es decir, si se acepta que el modificador «dictadas» limita su alcance a las leyes ordinarias—, resulta evidente que quedan excluidos del ámbito de la LOTC todos los conflictos que puedan derivarse de actos o decisiones que traigan su causa de leyes ordinarias que no se propongan delimitar el ámbito del Estado y las Comunidades Autónomas, pero entonces no entiendo qué motivos ocultos han llevado al legislador a proceder de esa manera, máxime teniendo en cuenta que, al menos inicialmente —véanse arts. 2.º, 2.d) y 10.c)—, su intención era regular «los conflictos entre órganos constitucionales del Estado», y obvio es, por otra parte, que si se han de plantear dichos conflictos, en buen número de ocasiones surgirán en virtud del ejercicio de atribuciones concedidas mediante una ley ordinaria ajena, desde luego, a la específica problemática de la delimitación de competencias señalada.

Tengo la impresión de que el propósito originario del legislador era diferenciar desde el principio, y conferirles un tratamiento en consecuencia, *los conflictos de competencias* que pudieran derivarse del pluralismo institucional, es decir, aquellos suscitables en el ámbito de las relaciones entre el principio político de la unidad de la nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y, por otro lado, *los conflictos de atribuciones* propios de cualquier organización estructurada con arreglo a una lógica división de funciones y compartimentación del poder político, es decir, planteables en el seno del Estado concebido como «conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales autónomos» (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981).

El propósito del legislador no ha culminado con éxito y, desgraciadamente, no encuentro una explicación plausible del fracaso. Ante tal estado de cosas, y hasta tanto futuras normas aclaren la situación, hay que presumir que la orientación de las exégesis doctrinales carecerá de sentido unitario. Por el momento, me sorprende se hayan ignorado las deficiencias a que he aludido en esta breve nota, aunque quizá ello se deba a la natural repugnancia que los juristas compartimos hacia la distorsión y el dislate jurídicos, y que nos conduce a rechazar de plano la idea de que la interpretación de un precepto legal pueda llevar a un resultado absurdo. Con todo, la táctica del avestruz nunca resulta aconsejable.