

## EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS CONFLICTOS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

ENRIQUE ALVAREZ CONDE

## REFERENCIAS

- AGLIETA, M., *A Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, London, 1979.
- ARRIGHI, G., *The Geometry of Imperialism*, London, 1978 a; «Towards A Theory of Capitalist Crisis», *New Left Review*, 111, 1978 b.
- COLEMAN, J., *The Mathematics of Collective Action*, London, 1973.
- CUTLER, A. et al., *Marx's Capital and Capitalism Today*, 2 vols., London, 1977.
- DOWNES, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.
- FOUCAULT, M., *Discipline and Punish*, 1977. New York.
- FRIEDMAN, H., «World Market, State, and Family Farm: Social Bases of Household Production in the Era of Wage Labor», *Comparative Studies in Society and History*, 20 (4), 1978.
- HARCOURT, G. C., «Introduction», G. C. HARCOURT y N. F. LAING (dirs. de ed.), *Capital and Growth*, Harmondsworth, 1971.
- HERNES, G., *Makt og avmakt*, Oslo, 1975.
- LACLAU, E., *Politics and Ideology in Marxist Theory*, London, 1977.
- MILIBAND, R., *Marxism and Politics*, Oxford, 1977.
- NEUMANN, F., *Behemoth*, London, 1942.
- OLSON, M. Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass., 1965.
- POULANTZAS, N., *Pouvoir politique et Classes sociales*, Paris, 1968; *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Paris, 1974; *L'Etat, le Pouvoir, le Socialisme*, Paris, 1978.
- SCHUMPETER, J., *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, 1961.
- SRAFFA, P., *Production of Commodities by Means of Commodities*, Cambridge, 1960.
- SWEETZ, P. M., *The Theory of Capitalist Development*, New York, 1964; «The Resurgence of Financial Control: Fact or Fancy?», *Monthly Review*, 23 (6), 1971.
- THEBORN, G., *Science, Class and Society*, London, 1976; «The Rule of Capital and the Rise of Democracy», *New Left Review*, 102, 1977; *What Does the Ruling Class Do When it Rules?*, London, 1978.
- WRIGHT, E. O., *Class, Crisis and the State*, London, 1978.

Ya en 1885 DICEY señalaba que la revisión judicial era un elemento característico del Estado federal. Ciertamente, en casi todos los Estados políticamente descentralizados, ya adopten la versión de Estados federales o de Estados regionales, suele existir un órgano encargado de dirimir los posibles conflictos de competencia entre el Estado central y los entes autónomos, por un lado, y entre estos entre sí, por otro <sup>1</sup>.

Nuestra Constitución configura, desde el punto de vista de la distribución territorial del poder, un Estado que participa tanto de las características propias de un Estado regional como de las peculiares de un Estado federal. En orden a la resolución de los posibles conflictos planteados por esta nueva distribución territorial del poder, se atribuye al Tribunal Constitucional la facultad de conocer «los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas, o de los de estas entre sí» (art. 161. 1. apdo. c de la Constitución). Esta competencia del Tribunal Constitucional debe ser considerada como una consecuencia del Estado de derecho proclamado en el artículo primero, y deriva del hecho de que nuestro ordenamiento constitucional contempla la existencia de pluralidad de entes (el Estado y las Comunidades autónomas) dotados de competencias garantizadas constitucionalmente.

Desde estos planteamientos, vamos a acercarnos al tema en cuestión,

<sup>1</sup> Sobre esta problemática, cfr., entre otros, JOSÉ BERMEJO VERA, «Cruces para la solución de los conflictos competenciales», en *Documentación Administrativa*, núm. 182, págs. 195 y sigs.

tratando exclusivamente de delimitar el ámbito y los posibles supuestos en que estos conflictos pueden producirse. Prescindimos, por tanto, de los aspectos procesales de la cuestión<sup>2</sup> y del estudio de los conflictos entre el Estado y las Comunidades autónomas, tema este en estrecha concomitancia con el problema que vamos a abordar.

## I. LA REGULACION DEL TEMA

Ya hemos visto cómo el artículo 161 de la Constitución se refiere al tema hablando de «conflictos de competencia», expresión que no soluciona, al menos *a priori*, el problema del ámbito y supuestos de estos conflictos.

Sin embargo, a lo largo del proceso constituyente no siempre se utilizó esta expresión. En efecto, el primitivo Dictamen de la Ponencia, de 5 de enero de 1978, hablaba de conflictos «jurídicos», tratando con ello de excluir de la competencia del Tribunal Constitucional aquellos posibles conflictos políticos entre las Comunidades autónomas. Esta expresión, la de conflictos jurídicos, parecía partir de una separación absoluta entre el derecho y la política, ignorando que el Tribunal Constitucional, tanto por su composición como por sus funciones, goza de la doble consideración de órgano jurisdiccional y de órgano político.

El segundo Dictamen de la Ponencia, de 17 de abril, abandona esta expresión y se refiere a los conflictos «jurisdiccionales y de competencia y los demás que puedan plantearse», expresión esta que parece comprender todo tipo de conflictos y que aparece influida por la confusa terminología introducida por la ley de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948. Esta expresión se mantiene en el texto aprobado por el Congreso, suprimiéndose la expresión final.

El Dictamen de la Comisión del Senado, aun admitiendo la expresión proveniente del Congreso, delimita estos conflictos «a las materias definidas por la Constitución», lo cual apuntaba, como habría de ser con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), a que estos conflictos habrían de ser conflictos constitucionales. Finalmente, el Dictamen de la Comisión Mixta efectúa la redacción definitiva, excluyendo la expresión «conflictos jurisdiccionales».

Como puede apreciarse, a lo largo del proceso constituyente no se establece, de una forma clara, cuál es el ámbito y los posibles supuestos de estos conflictos. Tampoco el análisis de los debates parlamentarios arroja

grandes luces sobre el tema. Ahora bien, junto a esta regulación constitucional, hemos de tener en cuenta lo establecido en la LOTC, que distingue entre los conflictos de atribuciones entre los órganos constitucionales del Estado y los conflictos «constitucionales» de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas, o de los de estas entre sí (arts. 2 y 10), tema este que apenas suscitó debate.

Dentro de estos últimos, la LOTC parece delimitar el ámbito y supuestos de estos conflictos (arts. 59 y 61) desde una doble perspectiva: por un lado, estableciendo lo que se debe entender por conflictos constitucionales de competencia, que no son únicamente los derivados de la Constitución, sino también los derivados directamente de los Estatutos de autonomía y de las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos de competencia respectivos; y, por otro, señalando los tipos de competencias o atribuciones a que puede dar lugar este tipo de conflictos, que son las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos de las Comunidades autónomas. Analicemos todas estas cuestiones.

## II. EL AMBITO DE LOS CONFLICTOS

La noción de conflicto alude a la situación de contraste que se produce entre varios órganos o varios entes como consecuencia de la distinta interpretación que cada uno de ellos efectúa de las normas reguladoras de su respectiva esfera de competencia. Por lo tanto, para que un conflicto surja hay que presuponer la existencia de un auténtico derecho al ejercicio de una competencia, estando los sujetos a quienes está atribuida dicha competencia en una situación de autonomía, y no en una situación de subordinación jerárquica<sup>3</sup>.

Partiendo de estas premisas, se hace necesario distinguir entre:

a) *Conflictos jurisdiccionales*, expresión esta que, desde un punto de vista teórico, parece englobar a todas las demás, pues se refiere a las controversias surgidas en el ejercicio de sus funciones entre los diversos poderes del Estado. Esta terminología es utilizada por la ley, ya referida, de 1948 para las contiendas que se suscitan entre la Administración y los Tribunales, si bien es verdad que luego las denomina «cuestiones de competencia». Una vez en vigor la Constitución, hay que afirmar que los conflictos jurisdiccionales, desde un punto de vista estricto, no tienen razón

<sup>2</sup> Cfr. a este respecto, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1980; y JOSÉ ALMAGRO NOSETTE, *Justicia constitucional*, Madrid, 1980.

<sup>3</sup> Cfr. estas cuestiones en C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Codan, Padova, 1976, t. II, págs. 1442 y sigs.

de ser, al establecer el artículo 117 el principio de unidad jurisdiccional. Tan solo constituye una excepción la jurisdicción militar, cuyos posibles conflictos con la jurisdicción civil pueden ser resueltos por el propio Tribunal Supremo, sin que tengan que estar, por tanto, reservados a la competencia del Tribunal Constitucional. Por todo ello, este tipo de conflictos se escapan al ámbito de nuestro estudio.

b) *Conflictos de competencia* son aquellos que se producen entre órganos pertenecientes a distintos entes públicos. La competencia, considerada como un conjunto de funciones cuya titularidad es atribuida por el ordenamiento jurídico con un carácter de preferencia, puede ser predicada tanto de los entes públicos como de los órganos pertenecientes a dichos entes.

c) *Conflictos de atribuciones*, por el contrario, y a diferencia de los anteriores, son los que surgen entre órganos pertenecientes a un mismo ente. La LOTC parece utilizar de un modo indistinto ambas expresiones, añadiéndoles el adjetivo de «constitucionales». ¿En qué consisten, pues, estos conflictos constitucionales de competencia y de atribuciones?

d) Son *conflictos constitucionales* aquellos que surgen por la aplicación directa o la interpretación de las normas constitucionales, lo cual quiere decir que los sujetos entre los que se planteen han de ser sujetos constitucionales y también han de tener este carácter las normas por las cuales la violación venga denunciada. Es decir, son necesarios dos tipos de requisitos: uno subjetivo, consistente en que el conflicto interese la competencia de por lo menos un órgano constitucional, y otro objetivo, relativo a que los conflictos versen en torno a la aplicación o interpretación de normas constitucionales relativas a la distribución de competencias<sup>4</sup>.

Esta expresión, la de conflictos constitucionales, ya fue acuñada por el artículo 19 de la Constitución de Weimar, que aludía a la resolución de las controversias (*Verfassungstreitigkeiten*) constitucionales que surgiesen en el interior de cada *Land*. Nuestra LOTC se refiere a estos conflictos constitucionales en el artículo 59: «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 de las Comunidades autónomas.» Por lo tanto, se escapan a la competencia del Tribunal Constitucional aquellos conflictos jurisdiccio-

nales *stricto sensu* a que se refiere la ley de 1948 y también aquellos contemplados en la ley de 14 de julio de 1972, la cual, a nuestro criterio, debe entenderse derogada<sup>5</sup>.

Establecida ya la noción de conflictos constitucionales, vamos a referirnos al ámbito de estos conflictos.

A este respecto, se plantean dos problemas fundamentales. En primer lugar, qué clase de materias y de competencias se encuentran incluidas en este tipo de conflictos. Y en segundo lugar, qué relación existe entre estos conflictos constitucionales y otra serie de competencias propias del Tribunal Constitucional, como pudieran ser los recursos de inconstitucionalidad.

Ambas cuestiones fueron ya planteadas en la Constitución republicana de 1931, cuyo artículo 121 establecía como competencia del Tribunal de Garantías «los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas, y los de estas entre sí». Desde este planteamiento, la ley del Tribunal de Garantías de 1933 distinguía entre cuestiones de competencia legislativa, conflictos de atribución entre autoridades administrativas de las regiones autónomas, y de los demás conflictos que pudieran producirse entre las regiones autónomas. Con ello, ciertamente se delimitaba el ámbito y los supuestos de estos conflictos, pero, al propio tiempo, especialmente cuando se trataba de las cuestiones de competencia legislativa, podía dar lugar a especiales problemas con el recurso de inconstitucionalidad, en el sentido de cuándo habría que seguir un procedimiento u otro.

Y es que este tema de las cuestiones de competencia legislativa, a que se refería nuestra Constitución republicana, no suele estar previsto en otros ordenamientos. En efecto, en la Constitución italiana, pese a la ambigua redacción del artículo 134, el ámbito de estos conflictos se reduce a normas de carácter administrativo, pues se parte del supuesto de que las normas legislativas son objeto propio del recurso de inconstitucionalidad. En cambio, la Constitución española de 1951 acogía las dos fórmulas, utilizándose la vía del conflicto de competencias cuando se producía una intromisión del Estado o de la región en competencias ajenas, siguiéndose en los demás casos la vía del recurso de inconstitucionalidad. Así, la sentencia sobre la ley catalana de contratos de cultivo se produjo como consecuencia de un conflicto de competencia, mientras que la suspensión del Estatuto catalán siguió la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Nuestro actual ordenamiento no contiene, en este sentido, una regula-

<sup>5</sup> Cfr., a este respecto, J. R. PARADA VÁZQUEZ, «Los conflictos entre la Administración y los Tribunales ante la nueva Constitución», en *Rev. de Administración Pública*, sept-dic., 1977, págs. 555 y sigs.

<sup>4</sup> P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Vareses, 1977, págs. 623 y sigs.



ción tajante. De todas formas, creo que la interpretación de los preceptos aboga por una solución semejante a la de la doctrina italiana. En efecto, el artículo 59 de la LOTC parece incluir todo tipo de competencias o atribuciones, sean estas o no de carácter legislativo. Pero, junto a ello, hemos de tener en cuenta lo establecido en el artículo 61: «Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia, las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos.» Parece que esta expresión, la de «disposiciones, resoluciones o actos», engloba, desde un punto de vista gramatical, tanto a materias de naturaleza legislativa como a materias de naturaleza administrativa.

Y es que la solución que se adopte, es decir, el circunscribir o no el tema de los conflictos de competencia entre Comunidades autónomas o materias de naturaleza administrativa, se encuentra directamente relacionada con el segundo de los problemas planteados, es decir, la relación existente entre estos conflictos de competencia y el recurso de la inconstitucionalidad.

En efecto, si excluimos del ámbito de los conflictos de competencia el tema de las competencias legislativas, parece que quedan perfectamente delimitadas ambas cuestiones. Si, por el contrario, admitimos la segunda solución, habrá que afirmar que sobre un mismo ámbito, el de las competencias legislativas, pueden incidir tanto el planteamiento de un conflicto de competencia como el de un recurso de inconstitucionalidad.

Por ello, parece más lógica la solución adoptada por la doctrina italiana, pues si bien es cierto que los contrastes en materia de competencia legislativa entre Comunidades autónomas pueden hacer surgir conflictos, en este caso nos encontramos con una violación de la norma constitucional del reparto de competencias provocados por leyes, recayendo, por tanto, en el ámbito propio del recurso de inconstitucionalidad<sup>6</sup>.

Además, hay que tener en cuenta los distintos efectos que produce la sentencia en uno y otro supuesto, pues mientras en el recurso de inconstitucionalidad se produce la anulación de la disposición recurrida, en los conflictos de competencia no tiene por qué ser necesariamente así, ya que la finalidad de la sentencia es declarar la titularidad de la competencia controvertida. Ello puede inducirnos a afirmar que un mismo asunto sea objeto de conocimiento reiterativo por parte del Tribunal Constitucional: uno para fijar el titular de la competencia controvertida, y otro, en el supuesto de que no se hubiera así establecido, para efectuar la anulación de la disposición viciada de incompetencia.

<sup>6</sup> Cfr., en este sentido, S. GALEOTTI y B. ROSSI, «El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución española: medios de impugnación y legitimados para actuar». *Rev. de Estudios Políticos*, núm. 7, págs. 119 y sigs.

Por estas razones, y por el hecho de que en el planteamiento de los conflictos no intervienen los órganos legislativos de las Comunidades autónomas, el artículo 67 de la LOTC, precepto que plantea una rica problemática en la que ahora no podemos entrar, dispone: «Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una ley o norma con rango de ley, el conflicto de competencia se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocase la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.»

Este supuesto de cambio de procedimiento, de reconducción de un conflicto de competencia a un recurso de inconstitucionalidad, únicamente parece ser aplicable a los casos de conflicto positivo. Además, hay que admitir que el propio Tribunal, si las partes no lo hacen, pueda proceder de oficio al cambio de tramitación en el procedimiento. En suma, se adopta una solución análoga a la que se arbitra en los recursos de amparo constitucional cuando el acto lesivo del derecho en cuestión se produce por la aplicación de una ley inconstitucional. Con ello, nuestro actual ordenamiento se aleja del criterio mantenido en la segunda república, orientándose por las soluciones dadas por la doctrina y jurisprudencia italiana, que ha llegado a considerar los conflictos de atribuciones como una cuestión incidental de inconstitucionalidad.

### III. LOS SUPUESTOS CONFLICTUALES

Una vez determinado el ámbito de los conflictos constitucionales de competencia, vamos a estudiar el segundo haz de problemas a que hemos circunscrito el presente trabajo.

#### A) *El sistema de reparto de competencias como fuente de conflictos entre las Comunidades autónomas*

Posiblemente, se puede afirmar que el sistema de reparto de competencias adoptado por nuestra Constitución sea uno de los aspectos, desde un punto de vista técnico, más defectuosos de la misma. En efecto, el sistema de las dos listas, la del artículo 148 y la del artículo 149, que en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3. se reduce a un sistema de una sola lista, así como el juego que permite la aplicación del artículo 150, que parece configurar la existencia de una tercera lista de materias indeterminadas, permite afirmar, en líneas generales:

1) Que el sistema de reparto de competencia adoptado no permite establecer, aunque nos inclinamos por la respuesta afirmativa, de una forma terminante si todas las Comunidades autónomas poseen competencias legislativas propias.

2) Que resulta muy difícil determinar las clases y naturaleza de las competencias asumidas por las Comunidades autónomas, debido a la no distinción entre competencia e intensidad de la competencia.

3) Que la asunción de competencias legislativas no se va a producir de un modo automático, sino escalonada y sucesivamente.

4) Que el conflicto de normas del artículo 149.3. tiene un marcado carácter ecléctico<sup>7</sup>.

Todas estas cuestiones, y otras más que pudieran plantearse, hacen que el sistema de reparto de competencias sea una fuente conflictual de primera magnitud. También es verdad que los conflictos surgirán con más frecuencia entre el Estado y las Comunidades autónomas. Sin embargo, también pueden surgir frecuentes conflictos entre las Comunidades autónomas. Y ello en base a los siguientes argumentos:

a) Por la naturaleza propia de las competencias asumidas. En efecto, existen algunas materias, tales como las obras públicas, los transportes, aprovechamientos hidráulicos, regadíos, etc., que aunque queden circunscritas al ámbito de la Comunidad autónoma respectiva pueden provocar conflictos con otras Comunidades.

b) Por la naturaleza de los límites inherentes a las competencias asumidas por las Comunidades autónomas. En efecto, todas las competencias deben estar circunscritas al ámbito territorial en cuestión, de tal forma que cuando una materia, por su propia naturaleza, escapa a dicho ámbito territorial, esta materia es de competencia estatal. Al propio tiempo, la existencia de otros límites, como los derivados del principio de igualdad, el de la libre circulación de personas y bienes y, fundamentalmente, los límites derivados del interés general (art. 150.3.) pueden conducir a frecuentes conflictos intercomunitarios.

<sup>7</sup> Cfr. todas estas cuestiones en mi libro *Las Comunidades autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.

## B) *Las relaciones intercomunitarias como fuente de conflictos*

El tema de las relaciones intercomunitarias, que debe ser considerado como una expresión del principio de solidaridad, se encuentra regulado, fundamentalmente, en el artículo 145. Y esta regulación se efectúa desde una doble perspectiva: a) desde un punto de vista negativo, prohibiendo la federación entre Comunidades autónomas, y b) desde un punto de vista positivo, regulando los posibles convenios o acuerdos de cooperación entre las diferentes Comunidades.

La prohibición de federación establecida en el artículo 145.1. no afecta directamente al tema de los conflictos intercomunitarios. Lo que sí afecta, y muy directamente, es el tema relativo a la cooperación entre las Comunidades autónomas establecido en el artículo 145.2. El contenido de este precepto plantea dos supuestos distintos:

1) El primero de ellos se refiere a aquellos convenios que podrán celebrar las Comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. En este supuesto, se plantea la cuestión de qué se entiende por «gestión y prestación de servicios propios», expresión que parece aludir a que este tipo de convenios únicamente es posible sobre aquellas materias cuya competencia hayan asumido las Comunidades autónomas. En principio, parece que el término «propio» apunta necesariamente a que dicha competencia ha de ser de carácter exclusivo. Sin embargo, creo que también deben considerarse incluidas aquellas competencias no exclusivas, siempre que el convenio en cuestión no rebase el específico ámbito de competencia.

2) El segundo supuesto engloba aquellos supuestos de cooperación que, por un lado, no implican una federación entre las Comunidades autónomas y, por otro, a aquellos acuerdos que se escapan a la «gestión y prestación de servicios propios», es decir, los que se encuentran fuera del ámbito de la competencia de aquellas Comunidades que pretenden establecer los mencionados acuerdos.

Este tema de las relaciones intercomunitarias ha recibido ya un tratamiento específico a través de la vía estatutaria. En efecto, los Estatutos vasco, catalán y el proyecto de Estatuto gallego, prescindiendo ahora de ciertas peculiaridades que no vienen al caso, contienen una regulación muy semejante, cuyas características principales son:

a) Clara distinción entre los dos tipos de acuerdos a que se refiere

el artículo 145.2., entendiéndose que los convenios de «gestión y prestación de servicios» se refieren a las competencias exclusivas de cada una de las Comunidades autónomas interesadas.

b) Atribuir a las Cortes Generales, en el primer tipo de convenios, una clara intervención, ya que, una vez efectuada la comunicación previa a la entrada en vigor del convenio, las Cortes o alguna de sus Cámaras pueden, en el plazo de treinta días, manifestar reparos a dicho convenio, con lo cual este pasaría a ser considerado como un «acuerdo de cooperación», para los cuales se necesita una autorización previa de las Cortes Generales.

### C) *El principio de solidaridad y los conflictos intercomunitarios*

El principio de solidaridad, junto con los principios de unidad y de autonomía, son los tres pilares fundamentales en que se asienta la nueva configuración territorial del poder establecida por nuestra Constitución. Ciñéndonos al principio de solidaridad, el artículo 138 dispone: «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo segundo de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades autónomas no podrán implicar privilegios económicos y sociales.» Este precepto contempla dos modalidades de realización efectiva del principio de solidaridad:

a) Una, consistente en el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre las distintas partes del territorio. Esta posibilidad puede tener su instrumentación adecuada en el artículo 158.2., que contempla la existencia de un Fondo de compensación, a fin de corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

b) Otra manifestación se refiere a la inexistencia de privilegios, a través de la vía estatutaria, entre las Comunidades autónomas. Con ello se pretende impedir el establecimiento de auténticos paraísos fiscales, que podrían dar lugar a fuertes desequilibrios territoriales. Por todo ello, creo que el artículo 138.2. podría dar lugar a frecuentes declaraciones de inconstitucionalidad, debiendo el Tribunal Constitucional sentar una adecuada jurisprudencia al respecto.

Ciertamente, aunque nuestra Constitución contiene otras manifestaciones del principio de solidaridad (arts. 139, 150, 156, 157, etc.), lo que sí se echa de menos es que el principio de solidaridad no haya sido desarrollado en toda su virtualidad, tanto por lo que a su materia se refiere (aspectos político, cultural, económico, jurídico y fiscal) como por lo que a su ámbito atañe (solidaridad de las entidades territoriales con el Estado, solidaridad interterritorial y solidaridad intraterritorial). Ello plantea indudablemente el problema de cómo se puede hacer jurídicamente exigible el principio de solidaridad. Y es que la redacción del artículo 138 de nuestra Constitución puede resultar una tarea vana y hacer que dicho principio de solidaridad, más que un principio informador, sea considerado como una finalidad muy difícil de conseguir.

### D) *La legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad como fuente de conflictos*

En efecto, el artículo 162.1. de la Constitución dispone: «Están legitimados: a) para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.» Prescindiendo ahora de otras consideraciones que pudiera merecer el precepto, por lo que al presente trabajo se refiere, atribuye a los órganos colegiados ejecutivos y a las Asambleas de las Comunidades autónomas la legitimación para recurrir contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, tanto del Estado como de cualquier Comunidad autónoma, lo cual ciertamente puede provocar situaciones conflictuales.

La redacción del precepto parece indicar que los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades autónomas pueden intervenir en cualquier momento, mientras que los órganos legislativos solamente podrán actuar en determinados casos. Sin embargo, la cuestión más importante que ahora se nos plantea es si la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos puede extenderse a cualquier vicio de inconstitucionalidad o, por el contrario, deben establecerse algunos límites a esta legitimación. En principio, el artículo 161.1 no establece ningún tipo de restricción, tal y como sucede en el ordenamiento italiano, donde el artículo 2 de la ley constitucional núm. 1 de 1948 únicamente confiere a las Juntas regionales la posibilidad de impugnar las leyes estatales cuando invaden la esfera de competencia constitucionalmente atribuida a la región.

El problema ha quedado resuelto por la LOTC, cuando en su artículo 32,

posiblemente uno de los más debatidos de toda la ley, restringe esta legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y Asambleas de las Comunidades autónomas únicamente «para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de competencia». Es decir, se limita la legitimación atribuida por el artículo 161 de la Constitución en dos sentidos:

a) Por un lado, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades autónomas no podrán impugnar las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley de las demás Comunidades autónomas, aunque estas afecten a su propio ámbito de competencia.

b) Por otro, tampoco pueden interponer recurso de inconstitucionalidad contra todo tipo de leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley provenientes del Estado, sino únicamente cuando dichas leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley afecten a su propio ámbito de competencia.

En suma, el problema se reduce a analizar la conveniencia o no de esta restricción establecida por el artículo 32 de la LOTC. Posiblemente, si se hubiera mantenido el criterio que parecía establecerse en el artículo 161 de la Constitución, se hubiera ampliado notoriamente, y con evidente perjuicio para el propio funcionamiento del Tribunal Constitucional, la posibilidad de planteamiento de numerosos recursos de inconstitucionalidad. Pero es que con la solución adoptada se plantea un problema no menos grave. En efecto, al negarse esta posibilidad a las Comunidades autónomas, parece que lo correcto hubiera sido dejar abierta la puerta a través del procedimiento de los conflictos de competencia. Pero ello, en virtud de lo establecido en el artículo 67 de la LOTC, tampoco parece viable. Por ello, quizás hubiera sido mejor que las restricciones de la LOTC no afectaran a los titulares constitucionalmente legitimados, sino al ámbito del recurso, señalando, por ejemplo, que dichos titulares podrían recurrir contra las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades autónomas, siempre que afectasen a su propio ámbito de competencia, apreciación esta que debería hacer el propio Tribunal Constitucional mediante la estimación o no del correspondiente recurso.

#### IV. CONCLUSIONES

Del anterior análisis efectuado se puede extraer una serie de conclusiones:

a) Ciertamente, la configuración del Tribunal Constitucional como un Tribunal de conflictos entre las Comunidades autónomas es una consecuencia directa de la distribución territorial del poder efectuada por nuestra Constitución. Ahora bien, dadas las competencias que nuestro Tribunal Constitucional asume, especialmente por lo que al recurso de amparo y al recurso de inconstitucionalidad se refiere, hace que en el futuro éste Tribunal pueda estar sobrecargado.

Por otra parte, la experiencia del derecho comparado nos demuestra que los conflictos entre las entidades autónomas, ya sea dentro del marco de un Estado regional o de un Estado federal, no son demasiado frecuentes, procurándose su solución a través de otras vías y procedimientos que no sean los judiciales. Todo ello nos induce a afirmar que quizá no sea conveniente sobrecargar, a través del procedimiento de los conflictos constitucionales de competencia, la actividad de nuestro Tribunal Constitucional.

b) Y es que, tanto en los Estados de estructura federal como regional, las controversias que surjan entre las entidades territoriales deben basarse, y por lo tanto ser resueltas, no con arreglo a los principios de un federalismo dual, que implica la contraposición de intereses entre el Estado, por un lado, y las Comunidades autónomas, por otro, sino en los principios del federalismo cooperativo, que implican una colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas y una participación de estas en la dirección de la actividad estatal.

Ciertamente, nuestra Constitución no establece técnicas adecuadas que supongan una reafirmación del federalismo cooperativo. Ello, sin embargo, no tiene por qué ser óbice para tratar de resolver las controversias intercomunitarias en base a estos principios. La institucionalización de los conflictos intercomunitarios y su posible solución sin necesidad de someterlos a la jurisdicción del Tribunal Constitucional, deben ser dos cuestiones fundamentales a tener en cuenta. De esta forma evitaríamos, al menos en sus primeros momentos de rodaje, un excesivo agobio en el funcionamiento de nuestro Tribunal Constitucional.