

EL SISTEMA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

GERMAN FERNANDEZ FARRERES

SUMARIO: I. Introducción. II. El alcance del término «disposiciones» de los artículos 62 y 63.1.º de la LOTC y la posibilidad de promover conflictos positivos de competencia en relación a Leyes y disposiciones con fuerza de Ley. III. El objeto del proceso en el que se sustancia un conflicto positivo de competencia: declaración de la titularidad de la competencia controvertida y anulación, en su caso, de la disposición o resolución que dio origen al conflicto. IV. Los efectos y alcance de las sentencias del Tribunal Constitucional en los conflictos positivos de competencia. V. Apéndice final.

I. INTRODUCCIÓN

El hecho mismo de la nueva organización territorial del Estado que la Constitución española de 1978 diseña, dando entrada a la compartición del poder entre el Estado y las Comunidades autónomas y el reconocimiento de éstas, por tanto, como entes dotados de autonomía con plena capacidad legislativa dentro del marco delimitado por el propio texto constitucional y los Estatutos de Autonomía, se configura como un dato tan decisivo y capital que ha impulsado a atribuir al Tribunal Constitucional (en adelante TC) la competencia jurisdiccional para conocer y resolver los conflictos de competencia que entre ambas instancias –Estado y Comunidades autónomas–, o entre las propias Comunidades autónomas, puedan suscitarse. Competencia, pues, del TC para conocer de estos conflictos en la medida en que, al constituir conflictos sobre la titularidad de competencias delimitadas por la Constitución, con el complemento de los Estatutos de Autonomía –y, excepcionalmente, incluso, de otras Leyes orgánicas y ordinarias (1)–, quedan

(1) En efecto, así debe concluirse a la vista del tenor literal de diversos preceptos de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), en especial de lo dispuesto en sus artículos 28.1.º, 62, 63, etc. En consecuencia, si bien es cierto que, como regla,

encuadrados dentro de los conflictos constitucionales cuya resolución al órgano supremo, intérprete de la Constitución, debía corresponder, de manera que el propio texto fundamental, en su artículo 161, c), al enumerar las competencias del TC incluirá, como es notorio, la de conocer «de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de los de éstas entre sí».

Por su parte, sabido es, igualmente, que el título IX de la Constitución –y, por ende, el aspecto singular que ahora nos interesa– sería desarrollado por la LOTC, estableciéndose en los artículos 60 y siguientes de la citada Ley orgánica el régimen procesal específico y singular de la iniciación, tramitación y desarrollo y terminación de tales conflictos competenciales. Sistema procesal que viene a posibilitar que, en relación al complejo y delicado tema de la distribución de competencias, sea, en efecto, el TC quien precise, caso por caso, la titularidad de las competencias controvertidas.

Pues bien, en el presente trabajo se pretende reflexionar, sobre algunos aspectos de interés relativos a ese sistema procesal con ocasión de la jurisprudencia, sin duda notable y ya extensa, que el TC ha ido con el tiempo conformando. Se toma, en efecto, como punto básico de referencia, aunque no exclusivo, en cuanto que se ha tenido en cuenta también la jurisprudencia contenida en sentencias poniendo término a otros procesos constitucionales

la Ley estatal –orgánica u ordinaria– no puede tener efectos atributivos o delimitadores de competencias (como ha señalado MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 357 y ss. y vol. II, Madrid, 1984, pp. 283 y ss., «el legislador estatal no cuenta con una habilitación genérica para incidir en la delimitación de competencias»), sucede, sin embargo, que, en determinadas ocasiones, la propia Constitución y los estatutos habilitan específicamente a las Leyes para que completen la delimitación competencial que aquélla y éstos no han agotado definitivamente, pasando, en consecuencia, dichas Leyes a formar parte del bloque normativo delimitador del «orden de competencias» que juega como parámetro determinante del conflicto y de su misma resolución. La LOTC, con acertado criterio, ha venido a sancionar, pues, tal como ya dijera el profesor FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades autónomas. Sus reglas de fondo*, en el vol. col. «El Tribunal Constitucional», II, IEF, Madrid, 1981, p. 1108, «la evidente insuficiencia del binomio Constitución-Estatutos como instrumento de distribución competencial... (y) la absoluta necesidad de la Ley ordinaria para ultimar esa distribución de competencias y organizar la necesaria cooperación entre sus diversos titulares institución por institución, sector por sector y materia por materia». Lo cual, obviamente, no significa en modo alguno que, tal como ha precisado el Tribunal Constitucional en innumerables ocasiones, esas Leyes, así como los propios Estatutos de Autonomía, sean tomadas en consideración por el propio Tribunal Constitucional como un dato normativo incuestionable, al margen de la propia Constitución, a los efectos de resolver y decidir el correspondiente conflicto competencial, o a los efectos de dilucidar la constitucionalidad misma de dichas Leyes. Así lo exige, en fin, el principio de supremacía de la Constitución y el de interpretación conforme a la Constitución: *vid.*, al respecto, GARCIA DE ENTERRIA, *La primacía normativa del título VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, en REDA, núm. 33 (1982), pp. 277 y ss., con amplias referencias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y de manera especialmente significativa por su importancia a la Sentencia de 4 de mayo de 1982 resolviendo sendos conflictos de competencia acumulados planteados por el Gobierno de la Nación y por el Gobierno Vasco, a propósito de un Real Decreto y de un Decreto del Gobierno Vasco, sobre Registro de Convenios Colectivos de Trabajo.

—básicamente, recursos de inconstitucionalidad—, el conjunto de sentencias que el TC ha dictado resolviendo conflictos de competencia promovidos tanto por el Estado como por las Comunidades autónomas (2), y ello, reitero, a fin de examinar tres cuestiones, en mi opinión capitales, que vertebran y caracterizan en su sustancia misma el sistema procesal de los conflictos positivos de competencia. En este sentido, anunciaré ya cuales son esas cuestiones cuyo análisis me propongo seguidamente desarrollar, con indicación, asimismo, de aquellas otras —no de menor interés— que en otro trabajo posterior y complementario del presente tomaré en consideración.

En primer término, como se recordará, la LOTC prevé que el Estado —en concreto, el Gobierno de la Nación— podrá promover conflictos positivos de competencia respecto de las «disposiciones o resoluciones de las Comunidades autónomas que no respeten el orden de competencias constitucionalmente establecido» (artículo 62 de la LOTC); posibilidad que, asimismo, se reconoce a toda Comunidad autónoma en los mismos casos y circunstancias (3), siempre que, no obstante, la disposición o resolución —del Estado o

(2) Hasta la fecha de redacción definitiva del presente trabajo (finales del mes de julio de 1984), el «Boletín Oficial del Estado» ha publicado un total de 37 sentencias resolviendo conflictos de competencia. Importa destacar que en todos los casos los conflictos promovidos han sido conflictos positivos de competencia —no se ha suscitado ni un solo conflicto negativo—, así como que todos los conflictos lo han sido entre el Estado y las Comunidades autónomas —no se ha planteado tampoco conflicto alguno entre Comunidades autónomas—. Para mayores detalles, *vid.* el apéndice incorporado al presente trabajo donde se recogen y enumeran todas las sentencias.

(3) Y ello aunque la redacción dada al artículo 62 difiere de la del artículo 63.1.º. Mientras que el artículo 62 habla de una «disposición o resolución», el artículo 63.1.º alude a «una disposición, resolución o acto», coincidiendo así con el tenor literal del artículo 61.1.º que utiliza también los tres términos.

La observación, empero, no tiene ninguna consecuencia jurídica, a no ser la falta de tecnicismo que revela. En este sentido, el artículo 63.1.º —al igual que el artículo 61.1.º— es redundante y superfluo al añadir el término «acto», ya que en relación a «disposición y resolución» no deja de ser una categoría general que las engloba, tal como ha indicado certeramente ALMAGRO NOSETE, *Justicia Constitucional*, Madrid, 1980, p. 292.

En todo caso, lo que sí está claro y fuera de toda duda es la pretensión omnicompreensiva de la LOTC en orden a delimitar las actuaciones del Estado y de las Comunidades autónomas susceptibles de generar conflictos positivos de competencia. Pretensión que la jurisprudencia del TC ha confirmado ya en alguna sentencia: *vid.*, en este sentido, la Sentencia núm. 57, de 28 de junio de 1983, dictada como consecuencia del conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en relación a una resolución del director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar a las Corporaciones locales operaciones de crédito, Sentencia en la que el TC, en el *Fdo. Jco. 1.º*, comienza por sentar las siguientes afirmaciones del máximo interés acerca del extremo que se comenta:

«El conflicto, decimos, se plantea partiendo de una instrucción o circular y no respecto de disposiciones que definan o hagan aplicación de competencias, y tampoco respecto de actos o resoluciones que con carácter singular afirmen, ejerciéndola, esa competencia; pero —añade el TC— detrás de esa circular hay un reiterado ejercicio de una competencia mediante la emisión de autorizaciones de operaciones de crédito y, en definitiva, un modo de entender el Real Decreto 3250/1976 y los preceptos constitucionales y estatutarios que definen los ámbitos

de otra Comunidad- afecte a su propio ámbito de autonomía (artículo 63.1.º de la LOTC).

Ahora bien, dicho muy en síntesis, un problema de cierta trascendencia surge aquí. En efecto, es preciso preguntarse por el alcance del término «disposiciones que no respeten el orden de competencias», o, para ser más concreto, hay que determinar si bajo dicho término se incluyen las disposiciones normativas con fuerza de Ley. Como veremos, la jurisprudencia del TC da pie más que suficiente para adentrarse en este singular aspecto –hasta la fecha un tanto ignorado, con alguna excepción, en la doctrina científica– que, en última instancia, plantea la problemática delimitación de la vía procesal del conflicto positivo de competencia respecto de la del recurso de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, del artículo 66 de la LOTC se desprende que la pretensión del que promueve el conflicto positivo de competencia es que se le reconozca y declare su titularidad acerca de la competencia controvertida, con lo que de nuevo surgen aquí varios interrogantes. ¿Podrá acaso producirse una bifurcación o separación entre la declaración de la titularidad de la competencia y la anulación o no de la disposición o resolución causante directa del conflicto?. Es decir, ¿es admisible la posibilidad de que el TC llegue a estimar que la titularidad de la competencia controvertida no corresponde efectivamente al ente que la ha ejercitado y, sin embargo, no proceda a la anulación de la disposición o resolución viciada de incompetencia?; o, dicho a la inversa, ¿Puede llegarse a una declaración de la titularidad de la

competenciales de una y otra Administración, que no es otro que el considerar que la competencia de autorización, y la de definir los supuestos en que ésta es necesaria, es de la Administración del Estado. La circular, obviamente, no es un desarrollo o complemento del Real Decreto 3250/1976 que regule los supuestos y modos en que ha de ejercerse la competencia y tampoco una autorización de concretas operaciones de crédito. *Que a la instrucción o circular no le corresponda el carácter de norma, y sí de directriz para los órganos estatales, y que tampoco constituya una relación autorizativa de operaciones de crédito, no es un impedimento para que constituya presupuesto de un conflicto de competencia, por cuanto desde ese valor de directriz, no respeta –en la tesis de la generalidad– el orden de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. El deferir el planteamiento a cada acto singular de ejercicio de la competencia controvertida o, desde otro lado, el apoyar en la pasividad respecto de actos singulares alguna consecuencia con argumentos en este aspecto próximos a la idea de acto consentido como impeditivo de impugnaciones ulteriores, no son razones para eludir el análisis de fondo, porque, en cuanto a lo primero, la circular es una afirmación de competencia, y en cuanto a lo segundo, el no haber impugnado actos concretos de autorización no entraña –no podría entrañar–, dado el carácter de la competencia, una abdicación de la misma».*

Sobre la trascendencia de la noción de «disposición» y de «acto» o «resolución», *cfr.*, no obstante, MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 362 y ss.

competencia a favor del ente que la ha ejercitado anulando, no obstante, la disposición o resolución resultado del ejercicio de dicha competencia?.

Y en tercer y último lugar, dentro de este conjunto de cuestiones problemáticas que la regulación prevista en la LOTC no termina de perfilar y que la jurisprudencia del TC en líneas generales ha tenido ya oportunidad de examinar con distinta intensidad, me referiré, igualmente, a los efectos de la sentencia que resuelve y decide el conflicto respecto de conflictos posteriores que de orden similar puedan suscitarse.

Hasta aquí, pues, sumariamente expuesto, el catálogo de problemas que van a exponerse y analizarse en las páginas que siguen. No todos, como antes advertía, han sido tratados de una manera definitiva en la jurisprudencia de conflictos del TC, si bien en esa misma jurisprudencia pueden encontrarse ya una serie de indicios que, aún cuando con provisionalidad, facilitan una respuesta más segura a algunos de los interrogantes expresados. Por lo demás, el análisis de otros aspectos, como, por ejemplo, los relativos al tratamiento jurisprudencial de la técnica de la acumulación procesal prevista en el artículo 83 de la LOTC, o a la aplicación de la técnica de las sentencias interpretativas o manipulativas en la resolución de conflictos, o, en fin, a la propia relación existente entre el sistema de conflictos y el supuesto impugnatorio del artículo 161.2.º de la Constitución –desarrollado por el título V de la LOTC–, cuyo interés e importancia no es menor a los que en esta ocasión me propongo examinar, va a quedar, sin embargo, por simples razones de extensión, pospuesto a un trabajo posterior complementario del que ahora paso ya a desarrollar.

II. EL ALCANCE DEL TÉRMINO «DISPOSICIONES» DE LOS ARTÍCULOS 62 Y 63.1.º DE LA LOTC Y LA POSIBILIDAD DE PROMOVER CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA EN RELACIÓN A LEYES Y DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY

La violación o no respecto del «orden de competencias» constitucionalmente establecido se puede producir, según precisan los artículos 62 y 63 de la LOTC, en virtud de una disposición o resolución del Estado o de una Comunidad autónoma, según los casos.

Ya se ha aludido anteriormente a la amplitud de los términos adoptados por la LOTC, de manera que es claro que cualquier actuación de un órgano estatal o de una Comunidad autónoma que no respete el régimen de distribución de competencias, e invada con tal actuación los ámbitos competenciales propios de una Comunidad, o del Estado o de otra Comunidad, respectivamente, será susceptible de impugnación ante el TC a través del planteamiento del correspondiente conflicto positivo de competencia.

Pues bien, al margen ahora de otras cuestiones que por el momento no se han planteado en el sistema español de conflictos de competencia o atribuciones entre el Estado y las Comunidades autónomas (4), la determinación de la naturaleza jurídica del «acto» —en sentido amplio— generador del conflicto presenta algún ribete problemático en relación a las «disposiciones» a las que se refieren, como ya se ha dicho, los artículos 62 y 63.1.º de la LOTC. ¿Se tratará exclusivamente de disposiciones normativas de rango inferior a la Ley o, por el contrario, puede ser la propia Ley o disposición con fuerza de Ley causa directa e inmediata de un conflicto positivo de competencia,

(4) Si que se han planteado en otros ordenamientos constitucionales, como es el caso italiano. Tales cuestiones hacen directa referencia al alcance de la expresión «acto del Estado» que invade la competencia de la región, o región que «invade con su acto» la esfera competencial reservada al Estado mismo o a otra región —criterio, por tanto, paralelo al adoptado por la LOTC—, en cuanto que ha venido discutiéndose si bajo tales expresiones quedarían o no incluidos los actos de otros entes distintos y separados de los órganos estatales y regionales aun cuando estén vinculados con ellos por una relación de «instrumentalidad»; en suma, que si los actos de los entes institucionales, ya dependan del Estado o de las regiones, se englobarían o no en las indicadas expresiones y, por tanto, serían susceptibles de impugnación constitucional por posibles extralimitaciones de los ámbitos competenciales propios. El problema, como indica CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II (*Le fonti normative. La Corte Costituzionale*), reimp., 4.ª ed., con un apéndice de actualización, Padua, 1978, pp. 399-400, ha llegado a plantearse directamente ante la *Corte Costituzionale*, inicialmente en la Sentencia número 128 de 1969, considerando, aunque no de una manera taxativa, que los actos procedentes de entes institucionales son imputables, en principio, y a los efectos conflictuales, al ente matriz del que dependan, Estado o región. Pero con ello, lógicamente, no queda resuelto definitivamente el problema, ya que no son pocos los entes institucionales en los que participan tanto el Estado como las regiones, como resultado mismo de la amplia proyección organizativa que en Italia ha desplegado el principio de colaboración Estado-regiones. Sobre esta singular cuestión, *vid.*, igualmente, las consideraciones de A. CERRI, «Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni», en *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 12 (1982), pp. 2435 y ss., en especial, pp. 2440 y ss.

Asimismo, y al no precisar suficientemente la Ley núm. 87 de 1953, de 11 de marzo, para la primera actuación de la *Corte Costituzionale*, la naturaleza del acto del Estado o de la región con ocasión del cual surge el conflicto, con el tiempo se ha llegado a estimar que las regiones podrían promover conflictos frente a determinadas resoluciones jurisdiccionales que, a su juicio, incidan en el núcleo de sus competencias interfiriendo su ejercicio: *vid.*, al respecto, CRISAFULLI, *Lezioni... op. cit.*, pp. 415 y ss., resumiendo las sentencias más significativas que se han pronunciado en tal sentido. Sin embargo, tampoco se trata de una cuestión totalmente resuelta, no faltando posiciones doctrinales críticas acerca de la inclusión de las resoluciones jurisdiccionales como causa inmediata de un conflicto competencial entre el Estado y las regiones, y ello, atendiendo a la opinión de PIZORUSSO, *La Magistratura come parte dei conflitti di attribuzione*, en el vol. col. «Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia», II Mulino, Bolonia, pp. 206-207, porque es dudoso que pueda afirmarse la necesaria imputación al Estado de los actos de los órganos judiciales en un sistema constitucional como el italiano, en el cual la función jurisdiccional no está repartida entre entes centrales y entes descentralizados, de manera que el juez aplica indiferentemente derecho estatal, regional, provincial, etc. ¿Cómo afirmar, pues, que el ejercicio de la función jurisdiccional sea siempre imputable al Estado a los efectos de eventuales conflictos con las regiones? La conclusión no puede ser sino ciertamente crítica hacia esa jurisprudencia de la *Corte Costituzionale*.

En nuestra doctrina, sobre los actos y resoluciones judiciales como posible causa directa e inmediata de un conflicto de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas a sustanciar ante el TC, *vid.*, las precisas observaciones de MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, vol. II, *op. cit.*, pp. 366-367.

articulándose frente a la misma el correspondiente conflicto con independencia de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad de las Leyes (recurso y cuestión de inconstitucionalidad)?.

La cuestión, como fácilmente puede apreciarse, no es desde luego baladí, en cuanto que de ello depende la posibilidad de que una misma Ley pueda ser, en principio, objeto tanto de un recurso de inconstitucionalidad como de un conflicto positivo de competencia. Posibilidad que, como se recordará, fue específicamente prevista en el sistema de justicia constitucional de la II República Española, en cuanto que las Leyes no sólo podían ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, sino que, asimismo, podían estar en el origen de los «conflictos de competencia legislativa» —así llamados, precisamente— cuyo conocimiento atribuía el artículo 121.c) de la Constitución de 1931 al Tribunal de Garantías Constitucionales (5).

La Constitución de 1978, sin embargo, ha prescindido de cualquier referencia a esos «conflictos de competencia legislativa» para contemplar genéricamente los llamados «conflictos de competencia» como consecuencia de la infracción, por disposiciones, actos o resoluciones, del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, propiciando de este modo alguna duda acerca de si frente a una Ley estatal, o de una Comunidad autónoma, que viole o infrinja el orden de competencias, será factible promover el correspondiente conflicto positivo de competencia, o si, por el contrario, esa posibilidad queda necesariamente excluida por proceder siempre que se trate de una Ley, con independencia de cualquier otra circunstancia o valoración, la vía del recurso de inconstitucionalidad; alternativa que, en todo caso, no puede descartar de antemano la hipotética admisibilidad, a su vez, de ambas soluciones, de manera que la misma Ley pueda ser, *en determinados supuestos*, indistintamente objeto de ambas vías procesales ante el TC. En última instancia, no pasará inadvertido,

(5) Baste señalar que el citado artículo 121 de la Constitución de 1931 establecía como competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales «los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí», previsión que concretaría la Ley reguladora del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1933 en su título V, distinguiendo entre cuestiones de competencia legislativa, conflictos de atribución entre autoridades administrativas de las regiones autónomas (distinguiendo, a su vez, entre conflictos positivos y negativos) y los demás conflictos que se pudieran producir entre las regiones autónomas. En la práctica dos fueron los conflictos de competencia legislativa que ante el Tribunal de garantías se promovieron, el primero contra la Ley catalana de Contratos de Cultivo y el segundo contra la Ley de la República que dejaba en suspenso el Estatuto Catalán, si bien ambos asuntos se volverían a plantear más tarde ante el propio Tribunal por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Doble posibilidad, por tanto, de acudir en relación a una misma Ley ante el Tribunal de Garantías Constitucionales que, sin embargo, dada su deficiente regulación, plantearía no pocos problemas. *Vid.*, al respecto, el análisis de RUIZ LAPENA, *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República Española*, Bosch, Barcelona, 1982, pp. 285 y ss., así como el de BASSOLS COMA, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, CEC, Madrid, 1981.

como ya anteriormente se advirtió, que en el fondo de los interrogantes formulados viene a proyectarse el problema mismo, ciertamente destacado, de la precisa delimitación entre las vías procesales del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto positivo de competencia y de las propias relaciones y puntos de conexión en su caso existentes entre ambas, todo ello atendiendo siempre al objeto de las pretensiones que se hagan valer y a la finalidad misma con que una y otra han sido diseñadas por la LOTC.

No obstante, antes de intentar dar una respuesta a la cuestión planteada, resulta obligado puntualizar que en la doctrina española el problema aquí suscitado nunca ha parecido ser tal, existiendo por el contrario una opinión totalmente unánime acerca de que los conflictos de competencia sólo se pueden sustanciar en relación a disposiciones de categoría inferior a la Ley, ya que si de Leyes se tratare la vía procesal adecuada y pertinente no podrá ser otra que la del recurso de inconstitucionalidad, cualquiera que sea el vicio de inconstitucionalidad que presuntamente a la misma se impute (6). Y no

(6) Tal es la opinión de GONZALEZ PEREZ, *Derecho Procesal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1980, p. 341, si bien no justificará explícitamente el porqué las Leyes quedan excluidas de los conflictos, dándolo al parecer como algo evidente que no necesita de demostración alguna.

Por otra parte, ALVAREZ CONDE, *El Tribunal Constitucional y los conflictos entre las Comunidades autónomas*, en el vol. col. «El Tribunal Constitucional...» *op. cit.*, I, p. 472, ha insistido en la necesidad de delimitar el ámbito propio de los conflictos de competencia respecto del que corresponde al recurso de inconstitucionalidad, argumentando a tal efecto, que «...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 provocado por Leyes, recayendo, por tanto, en el ámbito propio del control de la constitucionalidad de las Leyes y de las disposiciones con fuerza de Ley». Razón, en fin, por la que ALVAREZ CONDE estima también que los conflictos quedan constreñidos –al igual que sucede en el ordenamiento jurídico italiano– a normas y disposiciones administrativas, ya que las normas de carácter legislativo tienen una vía procesal específica de impugnación cual es el recurso de inconstitucionalidad.

Aunque de manera mucho más incidental, igualmente se han manifestado en contra de la inclusión de Leyes y disposiciones con fuerza de Ley, entre las disposiciones susceptibles de dar origen a un conflicto de competencia, autores como MARTIN QUERALT, *Fiscalidad y conflictos constitucionales positivos de competencia entre Comunidades autónomas*, en el vol. col. «El Tribunal Constitucional...», *op. cit.*, II, p. 1657, afirmando que «la carencia de fuerza legal de la disposición, resolución... constituye una nota absolutamente definitiva de esta vía procesal de impugnación (conflicto positivo de competencia), ya que si la competencia cuestionada tuviere rango de Ley... el cauce será el de los artículos 31 a 35 de la LOTC (recurso de inconstitucionalidad)»; o como ESEVERRI, *Competencias legislativas de las Comunidades en materia tributaria. Una posible causa de conflicto de competencia*, en el vol. col. «El Tribunal Constitucional...», *op. cit.*, I, pp. 954-955, sumándose, en fin, a la temprana opinión de GALEOTTI y ROSSI, «El Tribunal Constitucional y el control de constitucionalidad», en *Revista de Estudios Políticos* núm. 7 (1979), p. 139, coincidente de la misma forma con la tesis que se comenta.

Por último, muy recientemente, MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público... op. cit.*, vol. II, pp. 330 y ss., en un completo análisis del sistema de conflictos de competencia, concluye, asimismo, negando que haya en nuestro sistema «cuestiones de competencia legislativa» que se puedan formalizar como tales, dada la previsión del artículo 67 de la LOTC, aunque sí existen, desde luego, añade el autor, «vulneraciones del orden de competencias legislativas». Precisión ésta de gran interés que matiza la negativa de MUÑOZ MACHADO, tal como podrá comprobarse más adelante (*vid. lo que se dice en la nota 20 de este mismo trabajo*).

puede tampoco ocultarse que no sólo nunca se ha llegado a promover un conflicto positivo de competencia en relación directa a una disposición legal, sino que el TC, muy recientemente, como luego se verá, se ha pronunciado categóricamente en idéntico sentido, zanjando aparentemente cualquier duda al respecto.

¿Tiene, pues –cabe pensar–, algún fundamento o apoyatura, a la vista de datos tan concluyentes, cuestionar la afirmación de que la causa u origen de la disputa sobre la titularidad de una competencia que caracteriza a todo conflicto no puede ser sino una disposición de rango inferior a la Ley, con independencia ahora de los actos y resoluciones?. En mi opinión, diré ya, la respuesta ha de ser necesariamente afirmativa, y ha de serlo porque los resultados finales a los que se llega negando que la Ley pueda ser objeto directo e inmediato de un conflicto positivo de competencia, para dar entrada única y exclusivamente a la vía del recurso de inconstitucionalidad, son cuando menos difícilmente compatibles con las características específicas de uno y otro tipo de proceso, sin olvidar, además, las consecuencias en verdad restrictivas que para la «impugnación» de Leyes estatales o autonómicas por las Comunidades autónomas de ello se derivan. Más aún, hasta llegar a la sentencia del TC de 5 de abril de 1984 («BOE» de 25 de abril; ponente: AROZAMENA SIERRA), dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, regulando las Salas especiales de exhibición cinematográfica, en la que, como antes decía, aparentemente cualquier duda ha quedado despejada al afirmarse de forma taxativa que no pueden llevarse al proceso de conflicto las pretensiones que aún teniendo una fundamentación competencial recaen sobre Leyes, hasta esta importante sentencia, insisto, la jurisprudencia inicial del TC había enfocado la cuestión de manera distinta, mucho más aceptablemente en mi opinión, atendiendo, no a la naturaleza de la disposición o norma jurídica, sino a la pretensión misma y a los presuntos vicios de inconstitucionalidad que el recurrente hacía valer.

Es así como en la sentencia de 28 de julio de 1982 («BOE» de 13 de agosto; Ponentes: RUBIO LLORENTE; GÓMEZ-FERRER; ESCUDERO DEL CORRAL), dictada a propósito del recurso de inconstitucionalidad que interpusiera el presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley catalana de transferencia urgente de las Diputaciones provinciales catalanas a la Generalidad, el abogado de la Generalidad alegaría la inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad por estimar que, en tal caso, procedía la vía del conflicto positivo de competencia. El Tribunal rechazaría esta petición de inadmisibilidad, pero no por el hecho de tratarse de una Ley, sino por considerar que en relación a la misma no se trataba de determinar la titularidad de la competencia –del Estado o de la Generalidad– sobre las Diputaciones provinciales catalanas;

sencillamente, lo que el recurrente pedía era el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley, para lo cual alegaba la vulneración de diversos preceptos constitucionales, no reconducible única y exclusivamente, por otro lado, al régimen delimitador de las competencias del Estado y de la Comunidad autónoma catalana en materia de régimen local. En este sentido, tras afirmar el TC que,

«... el recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad, sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afecten a la delimitación de competencias (artículo 161.1.º a) de la Constitución y artículo 31 de la LOTC) (7), mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de los titulares invade el ámbito competencial de otro»,

añadirá, no obstante, que, en atención al contenido mismo de la demanda,

«... (en el presente recurso) nos encontramos con toda evidencia ante un recurso de inconstitucionalidad y no ante un conflicto de competencias, pues el *petitum* no se concreta en la pretensión de que se declare que la competencia ejercida por la Generalidad de Cataluña es del Estado, sino en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley impugnada, con el alcance expuesto en el antecedente primero (8); y la causa

(7) Lo cual significa, en principio, que el recurso de inconstitucionalidad procede, en efecto, contra cualquier Ley, sea cual fuere el vicio de inconstitucionalidad, incluida la violación de los preceptos constitucionales relativos al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas.

(8) Creo de interés reiterar los términos concretos del señalado antecedente primero. Dice así:

«En el escrito del Abogado del Estado interponiendo recurso de inconstitucionalidad se solicita se dicte sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 1, 2, 3, 5 y 9 y disposición final segunda de la Ley catalana, al tiempo que se invoca el artículo 161.2.º de la CE, en relación con el artículo 30 de la LOTC (suspensión).

Los preceptos infringidos y argumentados en los que se basa dicha pretensión se agrupan en los siguientes apartados:

a) La supresión de las Diputaciones Provinciales catalanas y la correspondiente creación de los Consejos territoriales que efectúa la Ley recurrida infringe los artículos 148.1.2.ª y 149.1.18.º de la CE y 9.8.º y disposición transitoria segunda del propio Estatuto, pues establecen un sistema de competencias legislativas concurrentes entre el Estado y la Comunidad autónoma en materia de Administración Local, conforme al cual corresponde a aquél establecer la legislación básica o principal sobre su régimen jurídico, entendido en su sentido amplio, y a la Generalidad, el desarrollo particularizado...;

pretendida tampoco consiste únicamente en la alegación de que la Generalidad haya invadido competencias del Estado, sino, sustancialmente, en la vulneración de diversos preceptos de la Constitución y del propio Estatuto de Cataluña. En conclusión, por tanto, no puede admitirse la excepción opuesta por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.»

La argumentación desplegada por el TC a fin de resolver la alegación previa de inadmisibilidad es, como habrá podido comprobarse, sumamente significativa, ya que de la misma tácitamente parece desprenderse que frente a una Ley estatal o autonómica también cabe, en principio, y cuando así proceda, promover el correspondiente conflicto positivo de competencia. Por de pronto, destaca el dato de que en momento alguno el TC recurra al argumento de la improcedencia de la vía del conflicto por tratarse de una Ley, justificando la misma, antes bien, en otro orden de consideraciones que *per se* y *a priori* no descartan en teoría la posibilidad de que efectivamente la vía del conflicto, de concurrir determinadas circunstancias, hubiera podido ser la vía procesal adecuada, con independencia, pues, de la naturaleza legal o reglamentaria de la disposición causa de la controversia competencial. De este modo, si el recurrente en el supuesto de la sentencia de 28 de julio de 1982 hubiera pretendido obtener única y exclusivamente una declaración del TC en la que se reconociera la titularidad del Estado sobre la competencia de hecho ejercitada por la Comunidad autónoma catalana al aprobar la Ley impugnada, y por toda infracción constitucional hubiera alegado simplemente la violación de las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias —por no concurrir ningún otro vicio de inconstitucionalidad—, en tal caso, según parece desprenderse del razonamiento del TC, hubiera debido utilizarse la vía procesal del conflicto y, consecuentemente, la alegación de inadmisibilidad hubiera podido prosperar. Como quiera que no concurrían las circunstan-

b) La Ley Catalana vulnera los artículos 137, 141 y 142 de la CE y 5.4.º, 49 y disposición adicional cuarta del EC que configuran la autonomía de la provincia como ente local en Cataluña, al vaciarla de todas las competencias, propias y delegadas y de su Hacienda que son transferidas a la Generalidad y al privarla de su órgano y administración propia —la Diputación Provincial— sin poner otro en su lugar;

c) Es contraria al procedimiento de traspasos de servicios regulado por la disposición transitoria sexta del EC, que en cuanto a los de las Diputaciones sólo se refiere a aquellos que por su propia naturaleza requieran un planteamiento coordinado y de acuerdo con la legislación de Régimen Local, y, en todo caso, a través de un procedimiento distinto del expeditivo que se consagra en la Ley, pasando por un proceso previo conforme al artículo 147.1, d), de la Constitución;

d) Además supone unas infracciones implícitas, entre las que menciona, por ejemplo, la del artículo 46.2.º y 3.º del EC al asumir la Generalidad los servicios de recaudación de los tributos del Estado tradicionalmente encomendados por este último a las Diputaciones Provinciales.»

cias señaladas en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno –ni desde el punto de vista de las infracciones constitucionales imputadas a la Ley, ni en atención, además, al *petitum* del recurrente–, el TC concluye, sin embargo, que la vía del recurso de inconstitucionalidad había sido correctamente utilizada.

En suma, en la doctrina mantenida en la sentencia de 28 de julio de 1982, aunque no de una manera expresa y definitivamente clara, sí parece admitirse que en relación a una misma Ley tan posible o factible pueda ser el recurso de inconstitucionalidad como el proceso de conflicto positivo de competencia, dependiendo la procedencia de una u otra vía del juego combinado de dos requisitos: del requisito relativo al presunto vicio de inconstitucionalidad de la Ley y de la pretensión concreta del recurrente. Si la Ley infringe las normas constitucionales de distribución de competencias procederá la vía del conflicto o la del recurso de inconstitucionalidad según cual sea la pretensión del recurrente (9), mientras que la vía del conflicto quedará automáticamente descartada cuando en la Ley concurren y se aleguen cualesquiera otros vicios de inconstitucionalidad no reconducibles a las indicadas normas constitucionales delimitadoras del orden de competencia.

Por lo demás, ya en la anterior sentencia de 14 de julio de 1981 («BOE» de 13 de agosto; ponente: TRUYOL SERRA), dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento vasco contra la Ley orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los «supuestos previstos en el artículo 55.2.º de la Constitución», el TC había anticipado, indirectamente también, la misma doctrina que acaba de exponerse. En aquella ocasión, el TC afirmaría que,

«La protección de las Comunidades autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarios a su interés propio puede procurarse, en cuanto tal protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complementos la una de la otra.

(9) Debe recalarse que la posibilidad de que frente a una Ley pudiera llegarse a promover un conflicto de competencia no excluiría la posibilidad de impugnación de esa misma Ley, incluso por idénticas causas o motivos, con arreglo al recurso de inconstitucionalidad, y ello porque, como el propio TC declara, la infracción de cualquiera de los preceptos constitucionales que fijan el orden de competencias será necesariamente una infracción del texto constitucional equiparable a cualquier otro vicio de inconstitucionalidad. No hay, en este sentido, causas tasadas para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo que fuerza a admitir, en consecuencia, que, con relación a una misma Ley y en atención a un mismo vicio de inconstitucionalidad –la violación del régimen de distribución de competencias– pueda proceder tanto de la vía del recurso de inconstitucionalidad como de la del conflicto positivo de competencia, quedando remitida, por tanto, la concreción de la vía efectivamente utilizada *al contenido mismo de la pretensión objeto del proceso*.

En términos generales, hay conflicto de competencia cuando dos órganos se consideran igualmente competentes o incompetentes para proveer en un determinado asunto, y control de constitucionalidad de las normas cuando se comprueba la validez de una norma contrastándola con otra de nivel superior en los términos del artículo 28.1.º de la LOTC, sin que se pretenda el ejercicio de la competencia normativa por parte del que impugna la validez.»

Dicho lo cual, y en relación al supuesto concreto del recurso de inconstitucionalidad planteado, el TC estimaría que no procedía declarar su inadmisibilidad por haberse debido promover conflicto positivo de competencia –alegación de inadmisibilidad que sustentaría el abogado del Estado–, ya que,

«No se trata de que la Comunidad autónoma vasca recabe para sí la potestad de dictar normas, sino de un ejercicio del control de constitucionalidad de una norma» (10).

De nuevo aquí, por tanto, la causa pretendida es el dato o elemento básico para dilucidar la pertinencia de la vía procesal utilizada, con independencia del hecho de que la norma impugnada sea una Ley estatal.

Empero, lo cierto es que esta línea jurisprudencial –que, reitero, aun cuando fuera indirectamente, apuntaba hacia la admisibilidad de los conflictos sustanciados en relación a Leyes y disposiciones con fuerza de Ley, siempre que concurrieran los requisitos señalados– ha sido totalmente abandonada en la sentencia de 5 de abril de 1984 anteriormente mencionada. Esta sentencia se dictará como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra determinados artículos de la Ley de 24 de febrero de 1982, alegando que los mismos desconocen las reglas 1.17 (fomento de la cultura) y 1.19 (adecuada utilización del ocio) del artículo 148 de la Constitución y, por tanto, son contrarios a las competencias asumidas por la Generalidad en los apartados 4.º (cultura) y 31 (espectáculos) del artículo 9 del Estatuto de Cataluña, frente a lo cual el abogado del Estado alegará, a su vez, que dado que la causa «petendi» del recurso de la Generalidad es sencillamente «una pura reivindicación de competencia

(10) No obstante, el TC, tras rechazar la alegación de inadmisibilidad del Abogado del Estado, y afirmar que la pretensión del Parlamento Vasco implica el ejercicio del control de constitucionalidad de la Ley orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, no entrará a conocer del fondo del asunto, en cuanto que estimaría falta de legitimación activa en el recurrente a la luz de lo dispuesto en el artículo 32.2.º de la LOTC, manteniendo de esta forma, pues, la plena constitucionalidad del citado precepto que, como se sabe, operó una restricción no poco discutible de lo preceptuado en el artículo 162.1, a), del texto constitucional. Para una crítica del artículo 32.2.º de la LOTC, *vid.* GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 4.ª ed., Madrid, 1983, pp. 175-176, y posteriormente, el trabajo de SANCHEZ MORON, «La legitimación activa en los procesos constitucionales», en *REDC*, núm. 9 (1983), pp. 25 y ss.

dentro del mismo esquema normativo de la Ley cuya anulación se pide», el proceso abierto no es el idóneo, y ello porque «cuando sin cuestionarse la dimensión material o funcional de la Ley se pretende una competencia prevista en la misma, debe seguirse el trámite de los conflictos y especificar en ellos con toda claridad la competencia que se recaba; si, por el contrario, es la misma dimensión material o funcional de la Ley lo que menoscaba el ámbito competencial propio de autonomía, entonces será procedente el recurso de inconstitucionalidad» (11). Planteada en los términos expuestos la controversia acerca de la idoneidad o no de la vía procesal del recurso de inconstitucionalidad utilizada por la Generalidad, el TC rechazará la inadmisibilidad propuesta por el abogado del Estado en base a las siguientes consideraciones:

«... sin apoyarnos sólo en lo que dicen algunos preceptos de la LOTC respecto al carácter de los actos que motivan los conflictos constreñidos a la literalidad de tales preceptos a «disposiciones» o «actos» o «resoluciones» (arts. 62, 63 y 66) en lo que se define también en la LOTC, como bloque de constitucionalidad a los efectos del juicio de conformidad o disconformidad con la CE (art. 28.1.º), es concluyente lo que

(11) Sin perjuicio de parecerme plenamente atendible la alegación del Abogado del Estado, orientada en la misma línea argumental de la jurisprudencia constitucional más arriba destacada, vale la pena advertir, no obstante, que dicha alegación, tal como se formula, no es del todo exacta cuando afirma que procederá el recurso de inconstitucionalidad si «es la misma dimensión material de la Ley lo que menoscaba el ámbito competencial propio de la autonomía». La posible imprecisión, así me lo parece, se debe al hecho de que la legitimación de las Comunidades autónomas para impugnar Leyes estatales a través del recurso de inconstitucionalidad no está condicionada en modo alguno a que la norma impugnada viole, invada o menoscabe las competencias que constitucionalmente le corresponden, sino a que la misma «afecte a su propio ámbito de competencia» (art. 32.2.º de la LOTC). Pues bien, debe recordarse que la excesivamente rigurosa interpretación de este requisito en la inicial sentencia del TC de 14 de julio de 1981 (a la que me he referido en la nota precedente), al entenderlo como equivalente a «vulneración o desconocimiento de las competencias», ha sido muy matizado en la posterior Sentencia de 23 de diciembre de 1982, al señalar, de manera ya mucho más correcta, que «...la legitimación de las Comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que evidentemente se ven afectados por una regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad autónoma, plasmación de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente, el lugar donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma constitucional». En suma, que la legitimación activa de las Comunidades autónomas en los recursos de inconstitucionalidad no es equivalente ni coincidente con la exigida en los conflictos de competencia. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, *vid.*, por todos, SANCHEZ MORON, *La legitimación activa...*, *loc. cit.*, pp. 25 y ss., y MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 276 y ss.

dispone el artículo 67 respecto al punto que ahora importa de que si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley el conflicto de competencia se tramitará desde un inicio en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad. Las reglas contenidas en el artículo 63 y en el número primero del artículo siguiente son otro apoyo importante para que no se lleven al proceso de conflicto las pretensiones que, aun teniendo una fundamentación competencial, recaen sobre Leyes, pues el requerimiento –y luego el conflicto– se traba entre órganos ejecutivos, esto es, cuando el destinatario del requerimiento es el Gobierno, el requerimiento y, en su caso el conflicto, se dirige a éste, sin que en la LOTC esté prevista la presencia del Congreso y el Senado, partes necesarias cuando se trata de una Ley. Ni el Gobierno podría atender el requerimiento frente a una acusación de violación competencial, porque traspasaría el ámbito de las funciones definidas constitucionalmente, ni es imaginable en la estructura que la LOTC ha querido dar al proceso de conflicto, que éste se desenvuelva en un conflicto sobre Leyes entre los sujetos que dicen aquellos preceptos» (*Fdo. Jco. 1.º*).

No será preciso insistir en cómo el TC margina de manera absoluta los criterios que en las precedentes Sentencias de 14 de julio de 1981 y 28 de julio de 1982, antes vistas, había manejado para resolver negativamente las causas de inadmisibilidad planteadas a los correspondientes recursos de inconstitucionalidad –causas de inadmisibilidad en todo coincidentes con la planteada por el abogado del Estado en esta Sentencia de 5 de abril de 1984–, trayendo a colación por vez primera lo dispuesto en el artículo 67 de la LOTC como dato concluyente y definitivo para afirmar que, en relación a una Ley, no es posible la sustanciación procesal de un conflicto positivo de competencia (12).

Pues bien, es el momento de señalar que, a mi modo de ver, el artículo 67 de la LOTC, en rigurosos términos, no viene a establecer que el conflicto de competencia, cuando la causa determinante del mismo –violación o no respeto del orden de competencias constitucionalmente establecido– sea una Ley o disposición con rango de Ley, deje de ser tal conflicto en sentido estricto, sino que el «conflicto de competencias *se tramitará...* en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad». Es decir, del hecho de que el conflicto se tramite en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad cuando en defensa de la competencia controvertida se invoque la

(12) En la doctrina, idéntico razonamiento en MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 330-331.

existencia de una Ley, o ésta la hubiere atribuido directamente, no parece que pueda concluirse categóricamente que el conflicto deje de ser tal y que, por tanto, no rijan ya ni los plazos, ni la legitimación, ni el contenido mismo de la sentencia que la LOTC prevé en el caso de los conflictos de competencia. Por el contrario, bien podría haberse entendido que la funcionalidad del artículo 67 de la LOTC –y ello es perfectamente lógico– no es otra que la de posibilitar en la tramitación del conflicto de competencia la efectiva presencia del órgano legislativo estatal o autonómico del que procede la Ley causa del conflicto competencial, lo cual se logra precisamente exigiendo que la tramitación del mismo, ya sea «desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante», se haga «en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad». Esta tramitación del proceso no desnaturaliza, pues, la sustancia misma del proceso de conflicto y la finalidad con él perseguida, que presenta sin lugar a dudas una serie de características propias y singulares que marcan una profunda diferencia con los procesos tendentes a declarar la inconstitucionalidad de las Leyes (13). Por ello, y en consecuencia, no me parece que pueda

(13) Téngase presente, además, que el TC, en la única ocasión en que se le ha planteado expresamente la aplicación del artículo 67 de la LOTC, ha procedido a una interpretación del mismo sumamente flexible, que, de hecho, se concretaría en que el enjuiciamiento de la Ley en la que se apoyaba la norma reglamentaria, causa inmediata del conflicto, se realizara en el propio marco procesal del conflicto positivo de competencia, limitándose el Tribunal a asegurar la presencia en el debate, no sólo de los poderes en conflicto, sino, además, de la Cámara legislativa de la que procedía la Ley cuestionada. Me refiero, en concreto, a la Sentencia de 30 de junio de 1982, dictada a propósito del conflicto positivo de competencia que el Gobierno de la Nación planteó en relación al Decreto del Gobierno Vasco de 28 de septiembre de 1981 sobre determinadas obligaciones de las empresas beneficiarias de subvenciones otorgadas por la Comunidad Autónoma Vasca, Decreto éste dictado en desarrollo del artículo 15 de la Ley de Presupuestos Generales de dicha Comunidad autónoma para el ejercicio de 1981.

Pues bien, comoquiera que el citado Decreto traía causa de la mencionada Ley de Presupuestos, el TC no dudará en señalar que es preciso enjuiciar previamente la constitucionalidad de la norma legal habilitante del Decreto, para lo cual «...el artículo 67 de la LOTC, en la línea de otros supuestos dirigidos a facilitar el control concreto de normas, que no es el caso recordar ahora, arbitra el cauce procesal para dar solución a este incidente de inconstitucionalidad, despejándole y, en su caso, anulando la norma cuyo enjuiciamiento es previo al análisis de la disposición respecto de la cual se plantea el conflicto. Se configura así un control concreto indirecto para dar respuesta al problema de constitucionalidad de una Ley surgido como tema previo al enjuiciamiento de la disposición que de modo inmediato da lugar al conflicto». Sucede, sin embargo, que ese cauce procesal –el recurso de inconstitucionalidad, tal como afirma el artículo 67 de la LOTC– de hecho se concreta, según el TC, en la aplicación de los artículos 34 y 38 y siguientes de dicha Ley orgánica, ya que «el enjuiciamiento de una Ley, amparadora de la disposición que ha dado lugar al conflicto y que se presenta o invoca como norma legal habilitante, requiere del juego de las reglas procesales que hemos dicho, aseguradoras de la presencia, en el debate, no sólo de los poderes en conflicto, sino, además, de las Cámaras legislativas. Por otro lado, las reglas que respecto a la sentencia y sus efectos se contienen en los artículos 38 y siguientes deben ser de aplicación a estos procesos generadores de un conflicto».

En realidad, sólo el juego de la regla contenida en el artículo 34 de la LOTC, tal como se razona más arriba, resulta ser exigencia ineludible en la tramitación del conflicto positivo de competencia cuando «en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal

afirmarse con rigurosidad que para la LOTC las Leyes nunca pueden estar en la base misma de un conflicto de competencia o que los conflictos en tales casos queden convertidos o transformados en recursos de inconstitucionalidad, ya que, repito, del propio tenor literal del artículo 67 de la LOTC claramente se desprende que el conflicto de competencia no deja de ser sustancialmente tal conflicto por el hecho de que la tramitación del proceso deba adecuarse a la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, deba observarse el trámite de alegaciones previsto en el artículo 34 de la misma Ley orgánica (14). De este modo, como antes decía, habría que entender que en estos conflictos que traen causa directa de la Ley rige necesariamente la legitimación establecida en los artículos 62 y 63, que, como es notorio, difiere de la prevista en el artículo 32 para el recurso de inconstitucionalidad, así como el plazo establecido para el planteamiento del conflicto (arts. 62 y 63), que también difiere del previsto para el recurso de inconstitucionalidad (art. 33), y, sobre todo, finalmente, que el contenido y alcance mismo de la Sentencia que pondrá término al conflicto será el

habilitante», ya que, como luego se justificará, no siempre el contenido y efectos propios de las sentencias de inconstitucionalidad previstos en el artículo 38 de la misma Ley orgánica podrán observarse (así sucederá, en efecto, cuando la violación del orden de competencias se impute a una Ley estatal). Con lo que, al menos en relación a aquellos supuestos en los que el conflicto no se promueve directamente por causa de una Ley, aun cuando con posterioridad se invoque su existencia como norma legal habilitante de la competencia ejercida, toda la especialidad del artículo 67 de la LOTC, al establecer que el conflicto se tramitará «en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad», se concreta en dar entrada al trámite de personación y alegaciones de la Cámara legislativa correspondiente, según establece el mencionado artículo 34. Y el hecho es que en la Sentencia de 30 de junio de 1982 no otra fue la consecuencia, al limitarse el Tribunal a dar traslado de la demanda al Parlamento Vasco para su personación y formulación, en su caso, de las correspondientes alegaciones, para seguidamente resolver, en el propio ámbito procesal del conflicto, el incidente previo relativo a la presunta inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley Vasca (que, por lo demás, el TC rechazaría).

Resta por señalar que, si esto es así cuando el conflicto no se promueve directamente en relación a una Ley, invocándose su existencia con posterioridad, lo mismo ha de suceder cuando ese conflicto se promueve directamente contra la Ley, causa inmediata de la presunta violación del orden de competencias constitucionalmente establecido, ya que el artículo 67 de la LOTC no establece, a tal efecto, distingo de ningún tipo. En tal caso, nada impide, según creo, que el conflicto procesalmente pueda sustanciarse como tal, con la única especialidad —bien lógica, por otro lado— de asegurar la personación de la Cámara legislativa autora de la Ley. Teóricamente, insisto, nada impide esta posibilidad —el artículo 67 de la LOTC, interpretado de la forma expuesta, no es óbice para ello—; desde una estricta perspectiva práctica, como luego se verá, el posibilitar la vía procesal del conflicto positivo de competencia promovido directamente contra una Ley —fundamentalmente, repito, cuando la Ley sea una Ley estatal— queda ampliamente justificado.

(14) No es, por otra parte, excepcional el supuesto al que se alude. Piénsese en el artículo 77 de la LOTC, que, en relación a la impugnación prevista en el artículo 161.2.º de la Constitución, prevé que su formulación y sustanciación se adecuará al procedimiento previsto para los conflictos positivos de competencia; e, igualmente, en el artículo 79.3.º de la misma Ley orgánica, que, respecto al recurso previo de inconstitucionalidad, establece que «el recurso se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley», es decir, en la misma forma que el recurso de inconstitucionalidad. He aquí, pues, cómo para singulares y específicos procesos constitucionales, desde un punto de vista estrictamente procedimental, la LOTC prevé que su tramitación se haga con arreglo a las normas propias de otros procesos.

previsto en el artículo 66 y no el propio de las Sentencias de inconstitucionalidad de los artículos 38 y siguientes de la LOTC. El artículo 67 de la LOTC no creo que sea, por tanto, ni tan decisivo, ni tan concluyente, como para negar que la «disposición» que da origen a la formalización ante el TC del correspondiente conflicto de competencia –por imputársele la violación del orden constitucional de distribución de competencias y la invasión, de esta forma, del ámbito competencial propio del Estado o de las Comunidades autónomas, según los casos– pueda ser efectivamente una Ley o disposición con fuerza de Ley.

Según la interpretación expuesta, el conflicto positivo de competencia no se caracterizaría ya frente al recurso de inconstitucionalidad por el dato circunstancial y aleatorio de que la disposición causa del mismo nunca pueda ser una disposición con rango jerárquico de Ley, sino por el criterio sustancial de referirse a una controversia sobre la titularidad o pertenencia de una competencia. Mientras que en el recurso de inconstitucionalidad la pretensión del recurrente no es otra que la de cuestionar la validez de una Ley por considerar que vulnera la Constitución, sin pretender el reconocimiento de competencia alguna, lo que caracterizará precisamente al conflicto será, como más tarde examinaré con algún detalle, la controversia o disputa sobre la titularidad de una competencia que se reivindica como propia. Con lo que, a la postre, resultará que son los criterios inicialmente mantenidos por el TC, en las referidas Sentencias de 14 de julio de 1981 y 28 de julio de 1982, los decisivos en orden a resolver el problema que viene analizándose. Si el vicio que se imputa a la Ley queda circunscrito a la infracción de cualquiera de los preceptos relativos al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas y, además, el *petitum* de la demanda –en suma, la pretensión objeto del proceso constitucional– se constriñe a la reivindicación de la competencia en virtud de cuyo ejercicio se ha aprobado la Ley, el proceso constitucional no podrá ser conceptualizado sino como un conflicto positivo de competencia y, por tanto, no sólo las reglas de legitimación y plazos propias de los conflictos serán aplicables, sino que el contenido mismo de la Sentencia constitucional no podrá ser otro que el previsto en el artículo 66 de la LOTC. Por el contrario, si en relación a esa misma Ley no se pretende el reconocimiento de competencia alguna, sino la declaración de inconstitucionalidad, aun cuando sólo sea por razón de la vulneración de alguna de las normas constitucionales de orden competencial, el proceso constitucional a través del cual se sustanciará la impugnación será el recurso de inconstitucionalidad, concretándose la correspondiente Sentencia a determinar justamente si existe o no esa contradicción entre la Constitución y la Ley impugnada y, en caso afirmativo, procediendo a declarar su nulidad plena.

Queda por superar, no obstante, un inconveniente de estricto orden procedimental para reconocer la compatibilidad, teórica al menos, entre el proceso constitucional de conflicto y la pretensión competencial que recae sobre una Ley o disposición con fuerza de Ley. Se trata del segundo argumento que, a mayor abundamiento, maneja el TC en la comentada Sentencia de 5 de abril de 1984. Afirma, en efecto, el TC que «el requerimiento –y luego el conflicto– se traba entre órganos ejecutivos, esto es, cuando el destinatario del requerimiento es el Gobierno, el requerimiento y, en su caso, el conflicto se dirige a éste, sin que en la LOTC esté prevista la presencia del Congreso y el Senado, partes necesarias cuando se trata de una Ley». La observación, sin duda, es destacable y no fácilmente superable desde la posición que aquí se sustenta a favor de la admisión de conflictos de competencia respecto de Leyes. Porque, es evidente, la LOTC legitima activa y pasivamente de manera exclusiva al Gobierno de la Nación y a los órganos colegiados ejecutivos superiores de las Comunidades autónomas (15), lo que

(15) No deja de sorprender, sin embargo, que el artículo 16, *i*), del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto) haya ampliado lo dispuesto en los artículos 60 y 63.1.º de la LOTC –que únicamente reconocen legitimación a tal efecto, como acaba de decirse, a los órganos colegiados ejecutivos superiores de las Comunidades autónomas–, al establecer que «es también competencia de las Cortes de Aragón: *i*) Interponer recurso ante el Tribunal Constitucional en los conflictos de competencia a que se refiere el apartado *c*) del número 1 del artículo 161 de la Constitución y el artículo 162 de la misma norma constitucional».

Pues bien, en mi opinión, esa ampliación del círculo de los legitimados para promover conflictos de competencia que ha operado el Estatuto de Autonomía de Aragón –y que, por lo demás, en ningún otro Estatuto se ha producido– supone, en verdad, un exceso de la norma estatutaria que contrasta con la remisión que el artículo 162.2.º de la Constitución hace a «la Ley orgánica» a fin de determinar las personas y órganos legitimados en los procesos constitucionales que no sean el recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo; «Ley orgánica» que, en este caso, parece, desde luego, que debe ser la LOTC en conexión con lo dispuesto en el artículo 165 del mismo texto constitucional, y dado, además, el empleo del singular en el citado artículo 162.2.º frente al plural –«Leyes orgánicas»– del artículo 161.1.º, *d*), todos de la Constitución. Sobre este concreto aspecto, también parece mostrarse inclinado hacia la conclusión que aquí se mantiene EMBID IRUJO, *El marco jurídico de la autonomía (Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón)*, Zaragoza, 1983, pp. 101-102.

Por otro lado, y en relación también con la legitimación para promover conflictos de competencia ante el TC, parece conveniente aludir al diferente tratamiento que la LOTC da a la legitimación del Estado frente a la legitimación de las Comunidades autónomas. Mientras que en los conflictos de competencia promovidos por una Comunidad autónoma –por su órgano ejecutivo colegiado– es preciso que la disposición o resolución –del Estado o de otra Comunidad– invada su ámbito competencial propio –«y siempre que afecte a su propio ámbito», señala el artículo 63.1.º de la LOTC–, cuando es el Estado quien lo promueve no es necesario ya que concurra tal circunstancia, al haberse omitido dicha exigencia. De manera que, del simple cotejo del tenor literal de los artículos 62 y 63.1.º de la LOTC hay que concluir que el Estado, a diferencia de las Comunidades autónomas, está legitimado para promover conflictos positivos de competencia contra cualquier disposición o resolución de una Comunidad autónoma que no respete el orden constitucional de distribución de competencias, aunque con ello no se esté invadiendo o afectando el ámbito competencial propio del Estado. Al respecto, coincido con la explicación y valoración que en torno a esa legitimación genérica del Estado para promover conflictos positivos de competencia aporta SANCHEZ MORON, –*La legitimación activa*–..., *loc. cit.*, p. 47, cuando afirma que «esta diferencia de trato no puede atribuirse pura y simplemente a un olvido del legislador ni tampoco puede entenderse que,

bien podría entenderse como una clara prueba de que la LOTC da por sentado que las «disposiciones» origen del conflicto no pueden ser sino normas de rango inferior a la Ley.

En cualquier caso, tampoco me parece que el hecho de que el conflicto se trabe entre el Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos superiores de las Comunidades autónomas, o entre estos últimos, sea un argumento definitivo en contra de la posible sustanciación de aquél en relación a una Ley o disposición con fuerza de Ley, y ello porque lo que hay que garantizar es la presencia efectiva de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas en el proceso constitucional, no que aquéllas o éstas sean las legitimadas activa o pasivamente en el conflicto. En este sentido, bien puede decirse que el conflicto surge entre el Estado y las Comunidades autónomas, o entre estas últimas, sin perjuicio, o al margen, de cuáles sean los órganos concretos a los que sea imputable la disposición, acto o resolución origen de la controversia competencial. La concreción del órgano estatal o autonómico tendrá relevancia a los efectos sencillamente de posibilitar, en su caso, su efectiva presencia en el proceso constitucional, circunstancia que explica la previsión del artículo 67 de la LOTC, dando entrada, por la remisión que prevé cuando la competencia controvertida en el conflicto haya sido atribuida por una Ley o norma con rango legal, al trámite de personación y alegaciones contemplado en el artículo 34 de la misma Ley orgánica.

Más dificultades hay, de todas formas, para salvar el trámite del requerimiento previo al conflicto cuando dicho requerimiento es requisito obligado e inexcusable, y no meramente facultativo (arts. 63.1.º y 62 de la LOTC, respectivamente), ya que dicho requerimiento, según establece el artículo 63.2.º se dirigirá directamente al Gobierno o al órgano colegiado ejecutivo superior de la Comunidad autónoma. De aquí que, en principio, no deje de tener razón la Sentencia de 5 de abril de 1984 cuando afirma que si el requerimiento de incompetencia se refiere a una Ley o disposición con fuerza de Ley el Gobierno de la Nación no podrá atenderlo, porque si así lo hiciera «traspasaría el ámbito de las funciones definidas constitucionalmente». Con todo, no menos cierto es que bastaría para obviar el inconveniente

por pura lógica, el Estado esté sólo legitimado para defender sus propias competencias. Normalmente será así, habida cuenta del carácter subjetivo del conflicto. Pero puede existir una excepción, que confirma la regla, cuando el Gobierno haga valer intereses generales que reclamen al respeto del orden de competencias en las relaciones entre dos Comunidades autónomas (...). Hay que entender, pues, que el artículo 62 de la LOTC ha pretendido no cerrar la puerta a la tutela de dichos intereses generales a través del conflicto de competencia. Pero —añade SANCHEZ MORON—, puesto que se trata de una excepción a la regla general del carácter subjetivo del conflicto, debe interpretarse en sentido estricto, de manera que la legitimación del Gobierno para actuar «en defensa» de competencias ajenas al Estado sólo es admisible cuando se demuestre que hay un concreto interés general afectado por lo que se supone una transgresión del orden competencial entre dos o más Comunidades autónomas.

puramente procedimental expuesto con que el Gobierno diera traslado del requerimiento al Congreso de los Diputados y al Senado –o, en su caso, el órgano colegiado ejecutivo superior de la Comunidad autónoma a la correspondiente Asamblea legislativa–, correspondiendo resolver, pues, acerca de dicho requerimiento, al órgano legislativo estatal o autonómico del que proceda la Ley, sin perjuicio de que, una vez evacuado el trámite, sean de nuevo los órganos ejecutivos que precisa la LOTC los que den traslado del mismo a la autoridad requirente (16).

Por último, la oportunidad de arbitrar esta vía del conflicto positivo de competencia en relación a Leyes parece incuestionable si se examina la verdadera operatividad del recurso de inconstitucionalidad respecto de aquellas Leyes cuyo presunto vicio de inconstitucionalidad se concreta precisamente en una violación del orden de competencias constitucionalmente establecido. Piénsese, en efecto, que cuando la Ley que infringe alguna de las normas constitucionales delimitadoras del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas es una Ley estatal –Ley estatal, por poner un ejemplo elemental, que regula una materia de la competencia exclusiva de algunas, o de todas, las Comunidades autónomas–, el negar la posibilidad de que la Comunidad autónoma cuyo ámbito competencial se invade por dicha Ley estatal pueda promover el correspondiente conflicto positivo de competencia a los efectos de lograr una declaración taxativa del TC que venga a reconocerle su titularidad respecto de la competencia controvertida –la competencia legislativa ejercitada por el Estado–, podría llegar a provocar cuando menos cierta inseguridad jurídica. Y ello porque, en un supuesto como el señalado, la vía del recurso de inconstitucionalidad –para cuya interposición, por lo demás estaría también legitimada la Comunidad autónoma según lo dispuesto en el artículo 32.2.º de la LOTC en cuanto que la Ley afecta a su ámbito de autonomía– puede llegar a ser inoperante a los efectos de clarificar definitivamente la inconstitucionalidad.

(16) Téngase presente que el conflicto de competencia se traba en realidad entre el Estado y la Comunidad autónoma, sin perjuicio de que procesalmente se actúe a través del Gobierno de la Nación o del órgano colegiado ejecutivo superior de la Comunidad autónoma, respectivamente. Es decir, como se ha señalado en la doctrina italiana y ha recordado entre nosotros MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 366 y ss., no debe confundirse entre el sujeto sustancial del conflicto (el autor del «acto» generador del mismo) y el sujeto procesal (el órgano que actúa específicamente en el proceso de conflicto), de manera que la causa del conflicto positivo de competencia («resolución» o «disposición», cualquiera que sea la naturaleza de ésta última, según la tesis que viene desarrollándose) se imputa al Estado o a las Comunidades autónomas en su conjunto, como simples complejos organizativos, con independencia del «órgano institucional» del que proceda la actuación determinante del conflicto y del propio órgano procesalmente legitimado para promoverlo. Se explica de este modo que el «acto» causa del conflicto entre el Estado y las Comunidades autónomas pueda ser un «acto legislativo», o una Ley de Cortes, por ejemplo, al igual que puede proceder de otros «órganos» del Estado, como el propio Consejo General del Poder Judicial o del Tribunal de Cuentas, supuestos estos últimos que expresamente refiere MUÑOZ MACHADO.

dad de esa Ley y determinar a quién corresponde efectivamente la titularidad de la competencia legislativa ejercitada. No debe pasar inadvertido, al respecto, que la Ley estatal que procede a regular materias constitucionalmente reservadas en exclusiva a las Comunidades autónomas no necesariamente incurre en un vicio de inconstitucionalidad, ya que, a diferencia de otras normas constitucionales, las que fijan el orden de distribución de competencias son normas particulares, de manera que, tal como ha afirmado el TC ya desde su inicial Sentencia de 13 de febrero de 1981, reiterándose en la de 23 de diciembre de 1982, esa Ley puede haber invadido, en efecto, el ámbito competencial de una determinada Comunidad autónoma pero no el de otras, y, sobre todo, aun con relación a la Comunidad competente, la Ley no dejará por ello de ser válida, sino como mucho simplemente ineficaz, por ser supletoria de la legislación concordante que dicha Comunidad haya aprobado (art. 149.3.º de la Constitución) (17). Con lo que, de no alegarse otro vicio de inconstitucionalidad, el recurso contra una Ley de tales características puede llegar a ser, en hipótesis, totalmente superfluo, ya que, reitero, la Ley será en todo caso válida y, por ende, no podrá proceder ni declaración alguna de inconstitucionalidad, ni tampoco, a no ser que se haga caso omiso de lo dispuesto en el artículo 39 de la LOTC, declaración alguna acerca de la titularidad de la competencia, por ser éste, justamente, el contenido propio y característico de las Sentencias resolviendo conflictos de competencia (art. 66 de la LOTC) (18). Se explica así, en definitiva, que, en este tipo de supuestos,

(17) En la Sentencia de 13 de febrero de 1981 («BOE» de 24 de febrero), ponente: TOMAS Y VALIENTE, respecto a la inconstitucionalidad alegada por los recurrentes de los artículos 11 y 28.3.º de la Ley orgánica 8/1980, de 19 de junio, por la que se regularía el Estatuto de Centros Escolares, en el *Fdo. Jco.* núm. 27, *e*), el TC estimará que, si bien los citados artículos «tratan de materias acerca de las cuales podrán legislar los órganos correspondientes de las Comunidades autónomas (catalana y vasca) (...), ello no significa que sean inconstitucionales». Y no lo son porque,

«En primer lugar, es evidente que el supuesto conflicto con los artículos 15 y 16 de los mencionados Estatutos de Autonomía *no afectaría para nada a su validez en el resto del territorio español*. Y por lo que respecta a las Comunidades autónomas, lo único que sucede es que éstas tienen competencia para legislar sobre materias incluidas en los citados preceptos, *los cuales se verán afectados* (es decir, «modificados» o «sustituidos» en el sentido ya explicado en el párrafo 23) *por las posibles leyes de las Comunidades, pasando a ser en éstas (artículo 149.3.º de la Constitución) Derecho supletorio y no Derecho aplicable en primer término, como lo son ahora y lo serán hasta tanto no aparezca sobre tales cuestiones la legislación particular de una y otra Comunidad*».

Doctrina que sería posteriormente reiterada, en fin, en la sentencia de 23 de diciembre de 1982 («BOE» de 15 de enero de 1983), ponente: RUBIO LLORENTE, dictada con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad contra el artículo 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982 (*vid. Fdo. Jco.*, 5.º).

(18) Lo que sucederá, en efecto, es que las sentencias de inconstitucionalidad en este tipo de supuestos, si de verdad pretenden solucionar la controversia, no podrán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 39 de la LOTC, teniendo que asumir, por el contrario, el contenido propio de las

la vía del conflicto llegue a ser más operativa y conforme con el contenido que a las Sentencias constitucionales atribuye en cada caso la LOTC, en cuanto que con ella se garantiza que la Comunidad autónoma que lo promueve pueda obtener una declaración expresa del TC, reconociendo a su favor la titularidad de la competencia legislativa debatida, con independencia de la validez –y eficacia, si la Comunidad autónoma aún no ha dictado norma legal alguna en la materia de que se trate– de la Ley estatal.

Distinto es el caso, no obstante, cuando la Ley que infringe el orden de competencias es Ley de una Comunidad autónoma, ya que aquí, al no operar la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3.º de la Constitución, esa infracción determinará irremediabilmente su inconstitucionalidad. No tendrá, pues, ningún sentido que el Estado, aun pudiendo teóricamente hacerlo, opte por promover un conflicto de competencia en relación a esa Ley, actuándose, antes bien, a través del recurso de inconstitucionalidad que, de apreciarse justamente la existencia de la infracción alegada, conllevará la declaración de nulidad de la misma. Ahora bien, tampoco puede decirse, bien mirado, que en este caso la vía procesal del conflicto sea absolutamente superflua, dado que, si bien lo será respecto del Estado, no puede mantenerse lo mismo en relación a las demás Comunidades autónomas cuyos ámbitos competenciales propios pueden hipotéticamente verse invadidos o vulnerados por esa Ley autonómica inconstitucional. Cuando la Ley de una Comunidad autónoma no respeta el orden de competencias constitucionalmente establecido, afectando y vulnerando con ello el ámbito de autonomía de otra Comunidad (19), sucede que la única vía de defensa de la que esta última

sentencias de conflictos, con independencia de los términos concretos en que se manifieste el fallo. Fenómeno, pues, que produce una distorsión notable en la caracterización específica de la finalidad misma que la LOTC asigna al recurso de inconstitucionalidad –finalidad que no es precisamente la de hacer declaraciones acerca de la titularidad de la competencia controvertida–, que bien podría obviarse de entender que el conflicto, por el hecho de traer causa de una Ley y tenerse que «tramitar en la forma del recurso de inconstitucionalidad», a fin de posibilitar la concurrencia en el proceso del órgano legislativo (art. 34 de la LOTC), no deja de ser sustancial y efectivamente un auténtico conflicto competencial.

(19) Aunque no será frecuente que esa afectación y vulneración se produzca, no puede desconocerse que, en cierto sentido, las Leyes autonómicas, en principio, sin vigencia y eficacia fuera de su territorio, de hecho pueden conllevar ciertos efectos extraterritoriales que si determinen indirectamente esa invasión de ámbitos competenciales ajenos. El propio TC ha reconocido en su Sentencia de 27 de marzo de 1984, a propósito del conflicto positivo de competencia suscitado por el Gobierno vasco contra una Resolución de la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, por la que se calificaba favorablemente la modificación parcial de los Estatutos de la «Caja Laboral Popular. Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada», que,

«es cierto que dicho límite territorial ha de interpretarse con la flexibilidad suficiente para no vaciar de contenido las competencias asumidas. Así lo ha entendido este Tribunal Constitucional, al afirmar en su sentencia de 16 de noviembre de 1981 (fundamento jurídico primero) que «esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que

podrá disponer será precisamente, si se admite la tesis que viene manteniéndose en este trabajo, la de promover el correspondiente conflicto de competencia ante el TC. Téngase presente que el artículo 32.2.º de la LOTC sólo ha legitimado a las Comunidades autónomas para interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad cuando la Ley que afecte a su ámbito de autonomía sea una Ley estatal, con exclusión, pues, de las Leyes y disposiciones con fuerza de Ley de otras Comunidades. Restricción la del artículo 32.2.º de la LOTC seguramente injustificable en este extremo, tal como ya se puntualizó antes, pero que, por ello mismo, justifica desde una nueva perspectiva la conveniencia de mantener abierta la vía del conflicto, a fin de que las Comunidades autónomas puedan reaccionar ante el TC en hipotéticos supuestos como el comentado (20).

En conclusión, el análisis desarrollado pone de manifiesto que, a pesar de la posición adoptada muy recientemente por el TC, no faltan argumentos favorables a que frente a las Leyes –sean estatales o autonómicas–, y sin perjuicio del recurso de inconstitucionalidad que con relación a las mismas pueda deducirse, es también posible y justificable que, en singulares circunstancias, pueda promoverse –en especial, por las Comunidades autónomas– el correspondiente conflicto positivo de competencia, conflicto que no dejará de ser propiamente tal por el hecho de tramitarse con arreglo a la forma prevista

le esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación».

No obstante, si esa extraterritorialidad de cualesquiera disposiciones y simples actos o resoluciones –extraterritorialidad posible, en principio, como acaba de verse– incide en el orden constitucional de distribución de competencias violándolo o vulnerándolo, invadiendo, en suma, ámbitos competenciales ajenos, propios de otras Comunidades autónomas, éstas alguna vía de reacción ante el TC han de tener. Pues bien, esa vía de reacción, tal como se señala a continuación en el texto, no puede ser otra que la vía del conflicto positivo de competencia.

(20) En este mismo sentido, un tanto sorprendentemente, MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, *op. cit.*, vol. II, p. 281, dado que, tras negar la posibilidad de sustanciar un conflicto positivo de competencia en relación a Leyes o disposiciones con fuerza de Ley, afirmará, sin embargo, en relación al supuesto planteado más arriba, que, «en todo caso, está al alcance de las Comunidades autónomas plantear un conflicto que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67 de la LOTC, se tramitará en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad. La falta de legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad no repercute, pues, en este caso, en una falta de protección de las Comunidades autónomas frente a las Leyes inconstitucionales dictadas por otras Comunidades autónomas. Lo que no podrán articular, en cambio, es un recurso cuando sus competencias no resulten afectadas; es decir, en los casos en que Leyes de otras Comunidades autónomas vulneren principios o regulaciones materiales de la Constitución. En tales casos, la puesta en funcionamiento de la maquinaria del Tribunal Constitucional queda reservada a los órganos e instituciones estatales que dice el artículo 32.1.º de la LOTC».

para el recurso de inconstitucionalidad (art. 67 de la LOTC), ya que esa tramitación, repito una vez más, no determina de hecho que dejen de regir las previsiones de la LOTC respecto del plazo, legitimación, contenido de la sentencia, etc., a las que quedan sujetos todos los conflictos positivos de competencia, sino sencillamente conlleva la necesidad de dar entrada, por razones obvias, al específico trámite de alegaciones del artículo 34 de la misma Ley orgánica. Por todo ello, bien mirado, ninguna razón de fondo hay para negar que en el término «disposiciones» puedan englobarse no sólo normas reglamentarias, sino, de la misma forma, Leyes y disposiciones con fuerza de Ley, cualquiera que sea el ente del que procedan.

III. EL OBJETO DEL PROCESO EN EL QUE SE SUSTANCIA UN CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA: DECLARACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA COMPETENCIA CONTROVERTIDA Y ANULACIÓN, EN SU CASO, DE LA DISPOSICIÓN O RESOLUCIÓN QUE DIO ORIGEN AL CONFLICTO

Como es sabido, el artículo 66 de la LOTC establece que,

«La Sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o acto que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.»

A la vista del precepto transcrito bien podría afirmarse que el objeto principal del proceso constitucional tendente a resolver un conflicto positivo de competencia no consiste única y exclusivamente, ni siquiera prioritariamente, en lograr una declaración de ilegitimidad constitucional de la disposición o acto concreto con relación al cual se promueve el conflicto, sino que, con ocasión de esa actuación –del Estado o de una Comunidad autónoma–, el que promueve el conflicto –como regla, y sin perjuicio de los matices que a continuación se expondrán– pretende, ante todo, que el TC declare que le corresponde la competencia en base a la cual se ha dictado la disposición o adoptado la correspondiente actuación, por ser titular de la misma con arreglo a las normas constitucionales y estatutarias que fijan el correspondiente orden de competencias. En principio, pues, todo parece indicar que la finalidad, verdaderamente básica, del conflicto estribaría en la reivindicación de la competencia objeto de la controversia como propia, lo que explicaría que el TC deba resolver declarando a quién corresponde la competencia objeto inmediato del conflicto para, «en su caso», anular la

disposición o acto concreto impugnado en cuanto no quede cubierto por aquélla e incurra, por tanto, en un vicio de incompetencia.

En realidad, esta configuración del objeto del proceso constitucional a la que se llega deductivamente atendiendo al contenido que el artículo 66 de la LOTC impone a la Sentencia que ponga fin al conflicto no es del todo exacta, y no lo es aun cuando sólo sea porque no siempre el que promueve el conflicto tiene que reclamar la competencia que presuntamente viola el orden de competencias constitucionalmente establecido como una competencia propia, es decir, no siempre pretenderá que el TC declare su titularidad respecto de la competencia controvertida. Así lo ha observado con absoluta precisión el propio TC en su Sentencia de 2 de febrero de 1984, con ocasión del conflicto positivo de competencia que promoviera el Gobierno vasco contra el acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se autorizaba a la Comunidad autónoma vasca la emisión de deuda pública por un importe de más de cinco mil millones de pesetas. Frente a la alegación de inadmisibilidad del abogado del Estado, en cuanto que, a su juicio, «el objeto del presente procedimiento carece de la actitud objetiva exigida por la LOTC para los conflictos positivos de competencia, pues objeto de éstos sólo puede ser la titularidad de la competencia, no su configuración o límites» (21), el TC, en el *Fdo. Jco.*, 2.º afirmará que,

(21) El Abogado del Estado alegaría, en concreto, «la inadecuación objetiva de la pretensión deducida a la estructura y función de un conflicto de competencia», y ello, tal como se expone en el *Fdo. Jco.* 2.º de la sentencia, porque «el Gobierno vasco no reivindica la titularidad de una competencia propiamente dicha, sino que lo que realmente pretende es que el ejercicio de una determinada competencia por la Comunidad autónoma no sea afectado o limitado por el ejercicio por parte del Estado de una competencia de autorización. Es decir, que lo realmente controvertido en el presente proceso, y que, a juicio del Abogado del Estado, no puede enmarcarse en el ámbito procesal del conflicto de competencia, es más que la titularidad de la competencia de autorizar emisiones de Deuda pública de las Comunidades autónomas, la propia subsistencia de tal competencia estatal frente a la Comunidad autónoma vasca y la configuración y límites que de ella puedan derivarse para la competencia vasca de emisión de Deuda».

Justamente la Comunidad autónoma vasca lo que pretendía en el conflicto por ella promovido es que el TC declarara que la competencia del Estado para autorizar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la LOFCA, la emisión de Deuda pública no se extiende a dicha Comunidad, y ello porque «los territorios históricos tienen competencia plena en materia de endeudamiento», sin estar sujetos a ninguna autorización estatal de tutela. Lo que se discutía, pues, era la existencia misma de la competencia estatal para autorizar las emisiones de Deuda de la Comunidad autónoma vasca, sin perjuicio de que el Estado dispusiera, efectivamente, de esa competencia en relación a las demás Comunidades autónomas, es decir, en palabras del TC, «la representación del Gobierno vasco no pone en duda la titularidad estatal de tal competencia genérica, sino sólo su subsistencia frente a la Comunidad autónoma vasca...».

Pues bien, baste indicar que el TC, tras rechazar el planteamiento de inadmisibilidad del Abogado del Estado, y, en consecuencia, entrar en el fondo del asunto, entendería que «cada uno de los territorios históricos y la Comunidad autónoma del País Vasco son entes jurídicos distintos y autónomos entre sí, dotados cada uno de su correspondiente esfera de intereses y de las competencias necesarias para su gestión, sin perjuicio de las relaciones funcionales existentes entre ellas y entre cada uno de ellos y el Estado», en base a lo cual, y sin necesidad de pronunciarse sobre las competencias efectivas en esta materia de los territorios históricos, concluirá que «... es ocioso

«Es bien cierto que, como señala el abogado del Estado, la Sentencia que resuelve en el fondo un conflicto de este género ha de pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 de la LOTC). Pero en el conflicto entre entes no resulta indispensable que el ente que plantea el conflicto recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta con que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de otro ente no respeta el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas correspondientes, y, en el caso de las Comunidades autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecten a su propio ámbito de autonomía (arts. 62 y 63 de la LOTC), condicionando o configurando de forma que juzga inadecuada las competencias que en virtud de esa autonomía ostenta. Pues en el conflicto positivo de competencia pueden distinguirse, como señala nuestra Sentencia 103/1983, de 29 de noviembre, fundamento jurídico primero, dos aspectos distintos en cuanto que a través de él se pretende, de una parte, la anulación de la disposición, resolución o acto que se estiman viciados de incompetencia, y de la otra, una declaración acerca de la existencia o no de la competencia utilizada para producirlos y, eventualmente, acerca de la titularidad de dicha competencia. Ambos aspectos se dan en la pretensión deducida en el presente conflicto, en el que el Gobierno vasco pretende la anulación del acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de noviembre de 1981, que ha afectado el ámbito de autonomía propio de la Comunidad, por estimarlo viciado de incompetencia, por lo que debe concluirse necesariamente que no procede la inadmisión del conflicto propugnada por el abogado del Estado.»

Con todo, haya o no declaración sobre la titularidad de la competencia, según ésta exista o no (22), parece lógico concluir, y es el aspecto que ahora

pretender basar (por la Comunidad autónoma vasca) tales competencias en los derechos históricos de unos entes distintos, los territorios forales», por lo que «... puede afirmarse que, en principio, las competencias de la Comunidad autónoma vasca en tal materia no difieren -salvo posibles peculiaridades derivadas de sus respectivos Estatutos de Autonomía- de las atribuidas a cualesquiera otras Comunidades autónomas». Peculiaridades que el TC no constatará, declarando, pues, en base a lo dispuesto en el artículo 14.3.º de la LOFCA, que corresponde al Estado la competencia de autorizar las emisiones de deuda pública de la Comunidad autónoma del País Vasco y confirmando, consecuentemente, la adecuación a derecho del acuerdo del Consejo de Ministros origen del conflicto.

(22) La sentencia de 17 de junio de 1983, dictada a consecuencia del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto de 13 de enero

interesa destacar, que la anulación de la disposición o acto que da origen al conflicto dependerá de la determinación previa a la que, al respecto, llegue el TC, en orden a la titularidad —o existencia misma, en su caso— de la competencia que se ha ejercitado, de manera que, si el ente que dictó la disposición o acto resulta ser el efectivo titular de la competencia por él ejercitada con arreglo al orden de competencias establecido, no parece que pueda anularse la disposición o acto, aunque, en hipótesis, pudieran concurrir cualesquiera otros vicios de ilegalidad en los mismos. Y, a la inversa, si el ente que dictó el acto o disposición no resultara ser de la competencia —porque efectivamente no lo sea o porque ni tan siquiera dicha competencia exista con arreglo al ordenamiento en su conjunto— procederá lógicamente su anulación por concurrir en dicha actuación un vicio de incompetencia.

Podría decirse, pues, que la actuación concreta del Estado o de cualquier Comunidad autónoma es la excusa que permite al TC deslindar las competencias de uno y otras, caso por caso, fijadas las cuales —y al margen, en este momento, del problema relativo al alcance y efecto de la sentencia, cuestión a la que me referiré en el epígrafe siguiente— procederá ya, consecuentemente, anular o confirmar dicha actuación específica por razón estricta de la titularidad de la competencia (23). No parece posible, en suma, según lo

de 1982 de la Generalidad de Cataluña, regulando el depósito previo a la difusión de impresos y publicaciones unitarias, nos sitúa ante uno de esos supuestos en los que el TC no hará declaración alguna acerca de la titularidad de la competencia objeto de controversia, y no la hará porque, sencillamente, dicha competencia se entenderá inexistente —contraria al Ordenamiento jurídico— y, por tanto, inexistente el objeto del proceso. Aun cuando el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, había solicitado que se declarara de titularidad del Estado la competencia ejercitada por la Generalidad al dictar dicho Decreto, y que, por tanto, fuera anulado en su integridad, el TC estimará, empero, que el depósito previo de impresos y publicaciones, previsto con carácter general en los artículos 12 y 64.2.º de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, no es compatible con lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Constitución, habiendo quedado derogados aquellos preceptos, lo que determina, en última instancia, que el proceso de conflicto «no pueda finalizar atemperándose a la literalidad de las previsiones contenidas en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con atribución de la discutida competencia, bien al Estado, bien al Ente autonómico del que emana la disposición determinante de la cuestión, puesto que en realidad lo sucedido no es otra cosa que la desaparición del objeto del proceso...». En este sentido, el TC fallará estimando derogados por la Constitución los artículos 12 y 64.2.º a), de la Ley de 18 de marzo de 1966, de Prensa e Imprenta, y normas reglamentarias que los desarrollan y, a la vez, declarará nulo el Decreto de la Generalidad objeto del conflicto, sin proceder declaración alguna sobre la titularidad de la competencia controvertida al resultar ésta justamente inexistente.

(23) De este modo, resulta, en principio, que en todo conflicto positivo de competencia siempre hay un juicio sobre la competencia, una *vindicatio potestatis*, ya que, como ha señalado MUNOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., vol. II, p. 339, «el modelo de conflicto sobre el que está montada toda la regulación vigente es, pues, claramente, la *vindicatio potestatis*, una reclamación con la que se pretende el pacífico disfrute de una competencia propia vulnerada, menoscabada o desconocida por un órgano o sujeto ajeno a su titular, o, también, que el Tribunal Constitucional zanje definitivamente una disputa sobre el alcance de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas cuando las partes mantengan interpretaciones discrepantes sobre tal extremo». Y aun cuando esta configuración del conflicto positivo de competencia —apoyada en el criterio de la *vindicatio potestatis*— quizá resulte demasiado estrecha o, incluso, inexacta, ya que, tal

dicho, que haya una desconexión entre el sentido mismo de la declaración acerca de la titularidad, o de su existencia misma, de la competencia y la anulación o no de la disposición o acto resultado de su ejercicio, razón por la que la doctrina, en principio, no se ha planteado a este respecto mayores dudas y problemas (24).

Sin embargo, la conclusión expuesta debe ser objeto de alguna matización, ya que sí pueden darse casos –y así lo ha atestiguado el TC– de desconexión entre el sentido de la declaración acerca de la titularidad de la competencia controvertida y la anulación o no de la disposición o acto causante inmediato del conflicto. La sentencia de 25 de octubre de 1983 nos sitúa ante uno de esos supuestos. En efecto, la indicada sentencia se dicta como consecuencia del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco respecto del Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, sobre procedimiento de ingreso en la Función pública local, declarando el TC que la titularidad de la competencia controvertida en relación al citado Real Decreto corresponde a la Comunidad autónoma vasca en su ámbito territorial propio, desestimando, no obstante, la pretensión de nulidad del Real Decreto en cuestión. Pues bien, ¿cómo llega a producirse tal bifurcación entre titularidad de la competencia y legitimidad del Real Decreto que da base al conflicto competencial? La razón es bien sencilla y a ella se referiría con absoluta precisión el abogado del Estado en su escrito de alegaciones oponiéndose al conflicto:

como ha señalado el propio autor que acaba de citarse a la luz de la experiencia habida en los ordenamientos italiano y alemán (pp. 340 y ss.), «la forma de ejercicio de las potestades es materia de conflicto cuando supone una minoración o desconocimiento de poderes ajenos», lo cierto es que la regulación de la LOTC no parece admitir otra posible. Hecho que el TC, en su jurisprudencia, así parece confirmarlo (por todas, *vid.* sentencia de 29 de julio de 1983, dilucidando el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la nación contra tres Ordenes del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña por las que se aprueban las actas de estimación de riberas probables de los ríos Congós-Besós y Fluviá, en la que el TC comienza afirmando en su *Fundamento jurídico 1.º* que, «dado que el presente conflicto constitucional es un conflicto positivo de competencia entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, su objeto principal no puede ser otro que el declarar la titularidad de la competencia controvertida [(art. 66 de la LOTC), titularidad que pertenecerá al Estado o a la Comunidad autónoma, con independencia del organismo al cual se atribuye su ejercicio, cuya determinación no corresponde a este Tribunal], con excepción, si acaso, de las sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, que de hecho han venido a considerar como violación del «orden de competencias» constitucionalmente establecido un determinado ejercicio de la competencia propia, concretamente, la fijación por el Estado de las bases en la materia de sanidad –competencia exclusiva del Estado– en virtud de una norma de rango reglamentario y no por medio de Ley aprobada por las Cortes Generales.

Sin embargo, la consistencia argumental de las indicadas sentencias no deja de suscitar, a mi juicio, graves reparos, tal como se razona más adelante en el texto, circunstancia por la cual seguramente sea precipitado extraer de la doctrina vertida en las mismas conclusiones definitivas sobre la singular cuestión que se comenta.

(24) Así, ALMAGRO NOSETE, *Justicia constitucional...*, *op. cit.*, p. 304, se limita a afirmar que «siempre que la declaración acerca de la titularidad de la competencia favorezca a quien reclama por el acto pretendidamente vicioso (por incompetencia), deberá declararse también la nulidad del mismo, en plena coherencia con la declaración primera establecida».

«A) Improcedencia de la anulación del Real Decreto en conflicto: *A limine* es preciso resaltar que, aunque la argumentación del escrito de planteamiento prospera (del Gobierno vasco), no se seguiría que el Real Decreto 712/1982 hubiera de ser anulado. El Real Decreto es una norma reglamentaria con vigencia en todo el territorio del Estado que, por tanto, no podría ser objeto de anulación aun cuando la competencia controvertida fuera de titularidad vasca, sino calificado de norma aplicable supletoriamente, dado lo que dispone el artículo 149.3.º de la Constitución y el artículo 21 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.»

He aquí, en consecuencia, la clave que explica que el Tribunal estime que la titularidad de la competencia ejercitada en el Real Decreto 712/1982 corresponde a la Comunidad autónoma vasca en su ámbito territorial, si bien de ello no se derive, en efecto, la nulidad del mismo con carácter general, en cuanto que será de aplicación en las restantes Comunidades que no hayan asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de funcionarios, e, incluso supletoriamente en el ámbito de la propia Comunidad vasca.

No se acaban aquí, de todas formas, los supuestos de desconexión entre declaración de la titularidad de la competencia controvertida y anulación o no de la disposición que da origen al conflicto. Y no se acaban no porque, en rigurosos términos, fuera del supuesto excepcional que acaba de comentarse y que encuentra su explicación en la cláusula de supletoriedad de la normativa estatal (art. 149.3.º de la Constitución), puedan imaginarse situaciones tales de separación entre los dos pronunciamientos básicos de la sentencia que resuelve un conflicto, sino porque el TC sencillamente así ha venido a admitirlo -y a practicarlo- en un par de sentencias ciertamente problemáticas.

Tal es el caso, en concreto, de las Sentencias de 28 de abril y de 20 de mayo de 1983, dictadas con ocasión de los conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña, respectivamente, contra el Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria, y 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos. En ambas sentencias, el TC estimaría que las competencias contenidas en determinados preceptos de los citados Reales Decretos son de titularidad estatal, si bien «tales preceptos son nulos por insuficiencia de rango».

Pues bien, de nuevo hay que preguntarse, ¿cómo llega el TC a pronunciar un fallo de tales características que, a primera vista, parece contradecir toda lógica y la propia doctrina general que el Tribunal formula en el *Fdo. Jco. 1.º* de

la Sentencia de 28 de abril de 1983 acerca del alcance y significado de los conflictos de competencia? El TC, en efecto, en el Fdo. Jco. 1.º de la Sentencia de 28 de abril de 1983, no duda en afirmar, frente a la pretensión del Gobierno Vasco, de que el conflicto se tramitara por la vía del recurso de inconstitucionalidad por no ajustarse el rango jerárquico de los Reales Decretos a los mandatos constitucionales (art. 67 de la LOTC), que,

«... estos conflictos (los del título IV de la LOTC a diferencia de los procesos para resolver pretensiones de declaración de inconstitucionalidad, agrupados en sus dos posibles formas en el título II de la LOTC) pueden suscitarse *tan sólo* sobre las competencias que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o eventualmente otras normas legales asignaran al Estado o a la Comunidad de que se trate (art. 59 LOTC), y cuando sea ésta la que considere que es el Estado quien ha invadido «el orden de competencias» (art. 63.1.º LOTC) que a ella le corresponde podrá plantear, tras los trámites previos legalmente establecidos, el oportuno conflicto, *que deberá versar sobre ese «orden de competencias» y sólo sobre él*, razón por la cual el artículo 66 de la LOTC dispone que la sentencia que ponga punto final al conflicto «declarará la titularidad de la competencia controvertida» y no prevé otro distinto contenido de la sentencia *porque no existe otro posible objeto de un conflicto de competencia entre el Estado y una Comunidad autónoma*, y, en consecuencia, no es admisible la interposición en este conflicto de una pretensión principal e independiente en la que se nos pide la declaración de inconstitucionalidad de los Reales Decretos por su supuesta insuficiencia de rango...».

Sorprendentemente, sin embargo, y aun cuando el TC parte de la premisa de que en un conflicto positivo de competencia lo que se dilucida, como regla, es la titularidad de la competencia controvertida, hay supuestos, en opinión del Tribunal, en los que resulta decisivo, a tal efecto, concretar qué órgano estatal es el llamado a ejercitar la competencia debatida (25), de manera que, con las propias palabras del TC, «la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutida puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, sólo por él».

(25) «Ocurre, sin embargo –apostilla el TC–, que, en relación con determinadas competencias de titularidad estatal, y de manera muy destacada en relación con la de fijación de bases de una materia, un aspecto fundamental e indisoluble del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia y asimismo el de la forma (norma con rango de Ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión» (Fundamento jurídico 1.º de la sentencia de 28 de abril de 1983).

Resulta, pues, que la indisociabilidad entre competencia y órgano concreto que ha de ejercitarla –tal sucede, en opinión del TC, cuando la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva de la legislación básica en determinadas materias– propicia que, en orden a la resolución de los conflictos, deban tenerse en cuenta ambos aspectos, no susceptibles –reitero– de disociación o separación, con lo que la sentencia deberá declarar en tales casos, no sólo la titularidad en abstracto de la competencia, sino la propia constitucionalidad de su ejercicio concreto que enjuicia. Es decir, no se trata ya de determinar si la competencia fijando la normativa básica en una materia concreta corresponde al Estado en abstracto y si ha sido ejercitada adecuadamente no vaciando de contenido la competencia legislativa de desarrollo que, a tal efecto, corresponda a la Comunidad autónoma, relegando o excluyendo, por tanto, cualquier pronunciamiento acerca de la suficiencia o insuficiencia del rango jerárquico de la norma estatal que haya venido a concretar esa normativa básica –que, en su caso, correspondería determinar a los Tribunales ordinarios o al propio TC, pero en otro proceso constitucional–, sino que junto a esa determinación de la titularidad de la competencia es decisivo constatar qué órgano estatal en concreto la ha ejercitado, por ser ello de esencia a la competencia misma.

Sentada esta premisa, el TC dará un paso más, verdaderamente definitivo, al afirmar que, en relación a la fijación de los aspectos básicos de la normación de una materia compartida legislativamente entre el Estado y las Comunidades autónomas, es decisivo y fundamental que sean las Cortes Generales quienes procedan a esa operación, ya que, en caso contrario, si el establecimiento de tales bases o aspectos básicos lo hace el Gobierno por vía reglamentaria se incurrirá en nulidad de pleno derecho. En suma, que *tras la Constitución*, el instrumento normativo adecuado para establecer lo básico en una materia es la Ley, con lo que el TC parece conjugar la noción material de «bases» que desde las iniciales sentencias de 28 de enero de 1982 (asunto: Cajas de Ahorro) y de 28 de julio de 1982 (asunto: Diputaciones catalanas) venía afirmando, con la introducción ahora de un criterio de orden formal: que sean las Cortes Generales las que fijen el contenido material de esas bases o aspectos básicos de la materia (26).

(26) Entre la abundante ya bibliografía comentando y analizando la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de normativa o normas básicas, competencia del Estado y legislación de desarrollo de dicha normativa básica, competencia, en su caso, de las Comunidades autónomas, *vid.* los trabajos específicos de BLASCO ESTEVE, «Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades autónomas», en *REDA* núm. 33 (1982), pp. 301 y ss.; de FONT i LLOVET, «Sobre el ejercicio de la potestad legislativa compartida», en *REDA* núm. 37 (1983), pp. 195 y ss., y de SALAS HERNANDEZ, «Estatutos de Autonomía, Leyes básicas y Leyes de armonización», en *RAP* núm. 100-102, vol. III (1983), pp. 433 y ss., así como las amplias y sugerentes referencias de GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso...*, *op. cit.*, I, pp. 293 y ss., y de MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 417 y ss.

Al margen de las consideraciones que respecto de este nuevo concepto de «bases» puedan formularse y en las que no voy a detenerme en esta ocasión (27), lo cierto es que ni siquiera así se explica el fallo final del TC. El TC, recuerdo, estima nulos de pleno derecho los Reales Decretos impugnados por

(27) Sobre ello, *vid.* GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 306 y ss., así como MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. II, páginas 344 y ss.

Por mi parte, sólo indicaré que, al margen de lo contradictoria que pueda estimarse esta concepción —que parece abandonar o, cuando menos, matizar muy ampliamente la noción material de bases que, como es sabido, ha posibilitado que las Comunidades autónomas con competencias legislativas de desarrollo pudieran proceder a dictar esa legislación sin necesidad de esperar a que el Estado dictara la correspondiente norma básica, discerniendo los aspectos básicos y no básicos de la materia en atención a la normativa, preconstitucional en la mayoría de los casos, existente, aunque bajo el ulterior control del TC sobre la corrección de esa interpretación—, y de los problemas prácticos que de la misma se derivan, lo sorprendente es que el propio TC en algunas sentencias posteriores ha afirmado con total rotundidad todo lo contrario. Así sucede en la Sentencia de 25 de octubre de 1983 con ocasión del conflicto promovido por el Gobierno Vasco en relación al Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, sobre procedimiento de ingreso en la Función Pública Local, en la que, textualmente, el TC en el *Fundamento jurídico* 8.º concluye:

«Con la alegación de que el instrumento normativo es un Real Decreto, expresión del poder reglamentario, no puede dilucidarse la cuestión, porque "lo básico" no se acota, necesariamente, en la Ley, como hemos dicho en otras ocasiones, pudiendo rememorarse aquí, entre otras, la sentencia de 28 de enero de 1982. Puede haber supuestos en los que, en la necesaria colaboración entre Ley y Reglamento, se deje a la norma reglamentaria el completar el contenido básico de una regulación legal. Siendo esto así, y *partiendo de que no hay necesariamente una reserva constitucional a la Ley en el artículo 149.1.18.ª para la normación de lo básico*, la cuestión es si una concreta instrumentación de la publicación de la convocatoria o una regulación detallada de la composición de las Comisiones seleccionadoras, actos integrados en un sistema de selección para ingreso en la Función pública es algo que pertenece a la definición de lo básico; de modo que exija una regulación generalizada y uniforme para todo el conjunto de las Administraciones Locales.»

E, igualmente, en la sentencia de 9 de marzo de 1984, dictada en relación a los conflictos positivos de competencia acumulados planteados por el Gobierno de la Nación contra dos Ordenes del consejero de Comercio, Pesca y Turismo de la Comunidad autónoma vasca, por las que se regulan determinadas ayudas para la transformación de buques de pesca de altura y gran altura y para la reforma y modernización de la flota de bajura, se afirmará de nuevo que,

«De acuerdo con el artículo 11.1.º, c), del Estatuto de Autonomía del País Vasco, corresponde a dicha Comunidad el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio en cuanto a ordenación del sector pesquero. *Y tiene razón el abogado del Estado al sostener que esto no significa que el Estado quede limitado a establecer las normas básicas por vía legislativa, no sólo porque, como ha dicho reiteradamente este Tribunal, la legislación básica es un concepto material, y no formal, y puede incluir, en consecuencia, normas de rango infralegal, sino también porque, en este caso concreto, la idea misma de ordenación conlleva facultades que difícilmente pueden ejercitarse mediante Ley*, tales como son la determinación del número de unidades, de su tonelaje, de su tipo, o la orientación de la actividad pesquera nacional hacia uno u otro de los subsectores posibles.»

Como se habrá observado, la oscilación del criterio jurisprudencial en este extremo concreto es evidente, y hasta me atrevería a decir que excesivo, poniendo de manifiesto lo arriesgado que termina resultando, hoy por hoy, dar definitivamente resuelta la cuestión que se señala.

insuficiencia de rango normativo –y ello porque tales normas reglamentarias fijan e inciden, regulándolos, en aspectos básicos de la normativa en materia de sanidad, regulación que, con arreglo a la concepción que acaba de exponerse, debía haberse realizado por medio de Ley aprobada en Cortes–, pero, a la vez, declara que las competencias contenidas y ejercitadas en esos mismos Reales Decretos son de titularidad estatal.

Pues bien, si la fijación y regulación de los aspectos básicos de una determinada materia es resultante no sólo de un criterio material, sino también formal, fundiéndose ambas exigencias en una noción unitaria material-formal de las «bases» (28), ¿cómo puede luego el TC separar y

(28) Así parece desprenderse implícitamente de la propia jurisprudencia del TC. Que las bases deban ser fijadas por Ley de Cortes no es una exigencia que el Tribunal venga a deducir de la amplitud misma con que la Constitución ha formulado el principio de la reserva de Ley (lo que, por lo demás, ha propiciado la crítica de MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., vol. II, página 345, ya que, a su juicio –en *Derecho Público...*, op. cit., vol. I, p. 423–, «que tenga que ser una Ley o un Reglamento la norma en la que se fije la regulación básica de una materia no es algo que dependa de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas, sino de los principios constitucionales que disciplinan las relaciones entre la Ley y el Reglamento», tesis esta a la que se ha sumado SALAS HERNANDEZ, *Estatutos de Autonomía...*, loc. cit., pp. 441-442), sino de la propia peculiaridad y sustantividad de esta competencia estatal. Sólo así puede explicarse –aunque no compartirse, en mi criterio– que en un conflicto positivo de competencia se haya llegado a producir un fallo de tenor semejante al de las sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, lo cual se corrobora a la luz de lo afirmado por el propio TC en alguna sentencia posterior, especialmente en la de 11 de junio de 1984.

En efecto, en la sentencia de 11 de junio de 1984, dictada con ocasión del conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación a diversos preceptos del Real Decreto de 27 de noviembre de 1981 sobre calificación de aeropuertos civiles, la Generalidad mantendría que el Real Decreto impugnado era de rango insuficiente para regular la materia de que se trata por estimar que la misma está reservada a la Ley, tesis frente a la cual el TC razonará, *Fundamento jurídico 3.º in fine*, que,

«Como se dijo en nuestra sentencia 32/1983, de 28 de abril, en conflictos de competencia acumulados números 94 y 95/1982 (Fundamento jurídico 1.º), tales conflictos deben versar sobre el “orden de competencias” a que se refiere el artículo 63.1.º de la LOTC y sólo sobre él. Es cierto que en esa misma sentencia se indicaba la posibilidad de que, derivativamente, en un conflicto de competencia se entre a conocer del rango de la norma cuando lo debatido “son determinadas competencias de titularidad estatal”, pues “un aspecto fundamental e indisoluble del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia y asimismo el de la forma (norma con rango de ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión”. Aun cuando dicha sentencia se dictó en un caso relacionado con la fijación de bases, cabría suscitar la cuestión de si la última afirmación del citado texto puede ser extendida a una materia como la aquí planteada. La diversidad del supuesto de aquella sentencia con respecto al que aquí contemplamos no lo autoriza. Cuando se fija qué se ha de entender por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia, pues esta competencia existirá para las normas básicas y no para las que no tengan ese carácter. En el caso presente, la cuestión es del todo distinta. Dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés

deslindar ambos aspectos o exigencias para fallar del modo en que lo hace? ¿Cómo puede el TC declarar que lo regulado por los Reales Decretos corresponde a aspectos normativos básicos de la materia y, por tanto, de la

general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya de hacerse esta calificación, pudiendo la Generalidad impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación. No cabe, pues, entrar a examinar aquí si la fijación de los criterios de calificación ha de hacerse o no por ley, y no resulta, por consiguiente, de aplicación la doctrina sentada en torno a la fijación de las bases, en el ámbito de la cual el examen del rango legal *podría* tener su justificación en que el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente normal de delimitación de competencias.»

En todo caso, es evidente, reitero, que, si por todo fundamento de la obligatoriedad de que la regulación básica de la materia correspondiente deba hacerse por Ley aprobada por las Cortes Generales se alega genéricamente el principio de la reserva de Ley, el incumplimiento de dicha obligación nunca podría calificarse como violación del orden de distribución de competencias constitucionalmente establecido y, por tanto, no podría ser argumento atendible en un proceso constitucional de conflicto. Así se desprende, en fin, del análisis de SALAS HERNANDEZ, *Estatutos de Autonomía...*, loc. cit., pp. 442-443, ya que tras afirmar que «la regulación primaria de una materia en la que corresponde al Estado establecer las normas básicas o las bases haya de establecerse por Ley aprobada por las Cortes Generales *no es problema que atañe a la distribución de competencias entre el Estado y Comunidades autónomas*, sino al principio de primacía del Parlamento del Estado sobre el Gobierno (de la Nación) o, lo que es lo mismo, al principio de legalidad —o, si se prefiere, al de materias reservadas a la Ley—», coherente llega a la conclusión de que si esa regulación se hace por vía reglamentaria y no por Ley, «en tal caso habría, sin duda —dice SALAS—, una violación por parte del Gobierno de la Nación del principio de legalidad, pero no del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas con potestad de desarrollo legislativo en esta materia. Dicho con otras palabras, habría una infracción del reparto de poderes normativos entre las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación en el seno, pues, del Estado-persona, pero no una infracción del reparto de competencias o, más precisamente, de poderes normativos entre entes o sujetos diversos dentro del Estado-Comunidad». Razonamiento, pues, perfectamente lógico que, de ser exacto en su premisa inicial, evidenciaría la total y absoluta inconsciencia de las sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 (que, por cierto, SALAS cita en página 444, en nota 26, al final, sin formular, no obstante, juicio valorativo alguno al respecto).

La contradicción, de todas formas, hubiera sido tan llamativa que, en opinión, no hubiera llegado a producirse. La justificación, pues, de que el TC afirme que la fijación de los aspectos básicos de una materia deba hacerse en virtud de Ley de las Cortes Generales no descansa en el genérico principio de la reserva constitucional de Ley, sino en la naturaleza misma de la competencia estatal, en la singularidad del supuesto, en cuanto que, de esa forma, «se está delimitando el contenido de la competencia del Estado» (STC de 11 de junio de 1984, anteriormente citada). Claro es que esta doctrina no deja de parecerme, tal como se razona en el texto, un tanto artificiosa, buena prueba de lo cual —por añadir un argumento crítico más, ya indirectamente apuntado por GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso...*, op. cit., I, página 307—, es que, cuando son las Comunidades autónomas las que, atendiendo al ordenamiento vigente, deslindan —sin perjuicio del ulterior juicio de constitucionalidad, en su caso, por el TC— aquellos preceptos que entienden son o tienen carácter «básico» respecto de los que no lo tienen, a fin de dictar la correspondiente normativa de desarrollo o complementariedad de aquellos preceptos básicos, el TC no exige, ni ha hecho hasta el momento manifestación alguna en este sentido, que sea el órgano legislativo de la Comunidad autónoma quien realice esa operación de deslinde —que en la práctica, en numerosísimas ocasiones, es imputable, en efecto, al órgano ejecutivo colegiado superior—, lo que, aunque sólo fuera por razones de coherencia con la doctrina de las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, parecería obligado, ya que en estos casos también el alcance de la competencia estatal en la materia de que se trate.

exclusiva competencia estatal, para añadir a continuación que esos Reales Decretos son nulos por insuficiencia de rango jerárquico?

En mi opinión, el TC llega a tal conclusión porque opera con arreglo no a un único criterio o noción «material-formal» de «bases», sino sobre dos criterios alternativos y de hecho independientes, uno formal y otro material. Si en la fijación de lo básico es determinante que sean las Cortes Generales las que intervengan en esa operación, en la medida en que la normación cuestionada no procede de ellas, sino del Gobierno de la Nación, habría que concluir que dicha normación no puede merecer la calificación jurídica de básica y, consecuentemente, si no puede merecer la calificación de básica, difícilmente las competencias en ella proyectadas podrán declararse como de titularidad estatal. No otra debería haber sido la conclusión de seguirse, en efecto, una noción unitaria de «bases» o materia «básica»; pero, como vengo diciendo, el TC parece dar por sentado que hay materias *a priori* básicas, como si lo fueran por naturaleza –criterio material–, sobre las cuales sólo las Cortes Generales –criterio formal– pueden penetrar introduciendo variaciones o alteraciones, innovando en suma. Sólo así se explica la paradójica decisión del TC, verdaderamente objetable en mi opinión, de que se declare la titularidad estatal sobre las materias reguladas por los citados Reales Decretos, pero a la vez se anulen dichas normas reglamentarias (29).

Por lo demás, la paradoja desemboca, a la postre, desde la perspectiva del alcance real de las pretensiones de las Comunidades autónomas en puro testimonio. Declarar que deben ser las Cortes Generales quienes deben fijar las «bases», para a renglón seguido afirmar que los Reales Decretos impugnados, desde el punto de vista de su contenido, han procedido a una delimitación competencial de los aspectos básicos de la materia sanidad ajustada a la Constitución –de ahí que se declare, por tanto, la titularidad

(29) La decisión final del TC, entrando a conocer del contenido de los Reales Decretos, resulta contradictoria y de hecho viene a desconocer el propio concepto unitario «formal-material» de bases, de normativa básica, que él mismo había formulado inicialmente para poder afirmar, tal como se ha destacado en la nota anterior, la insuficiencia jerárquica de los Reales Decretos en cuestión. Solo de esta forma, verdaderamente excepcional e insustituible, puede explicarse que el conflicto aparezca como una vía en la que se llegan a resolver cuestiones relativas a la legalidad de las normas (*vid.*, sobre este particular, MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, *op. cit.*, vol. II, páginas 332 y ss., admitiendo, sin mayores críticas, esa posibilidad), lo que, en rigurosos términos, a mi juicio, es de todo punto inaceptable. Circunstancia que, en realidad, no creo se le oculte al TC, máxime cuando justifica en la sentencia de 20 de mayo de 1983 que «la determinación del órgano estatal que ejerce la competencia –Cortes Generales o Gobierno– y cuál sea la forma o rango de la norma es tan trascendental que *ambos aspectos constituyen partes indivisibles de la titularidad de las competencias* y, en este sentido, han de considerarse incluidos en el orden de competencias establecido en la Constitución (art. 63.1.º LOTC)», si bien, reitero, posteriormente, y en el fallo, no se muestre coherente con este planteamiento, entrando a conocer y a declarar –cuando ya no había lugar a ello, dada la constatación de que la forma o rango de la norma delimitadora de lo básico no era la adecuada por tener mero rango reglamentario– la titularidad estatal de las competencias contenidas y ejercitadas en dicha norma reglamentaria.

estatal de las competencias en ellos definidas-, en puridad de términos, muy escaso o nulo significado alcanza. Más aún, a pesar de la nulidad de pleno derecho de las normas reglamentarias que se adentren en los aspectos básicos de las materias de titularidad estatal, lo que queda claro es que las Comunidades autónomas con competencias de desarrollo legislativo saben ya que en esos contenidos no pueden penetrar porque no les corresponden, con lo que desde la perspectiva de dichas Comunidades y del ejercicio de las competencias que les han sido atribuidas el resultado final prácticamente es el mismo.

En conclusión, a salvo de aquellos supuestos en los que la norma causante del conflicto sea una norma estatal aplicable sólo supletoriamente en relación a la Comunidad autónoma que reclama para sí la titularidad de la competencia ejercida, dogmáticamente nada justifica -cuando menos no creo que en las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983 pueda encontrarse tal justificación de una manera consistente- que haya una disociación entre el sentido mismo de la declaración del TC acerca de la titularidad de la competencia controvertida y la anulación o no de la disposición o resolución concreta origen del conflicto.

IV. LOS EFECTOS Y ALCANCE DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LOS CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA

El artículo 61.3.º de la LOTC precisa que la decisión del TC, resolviendo conflictos de competencia entre El estado y las Comunidades autónomas, «vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos». No obstante, el problema que plantean estas decisiones o sentencias estriba, ante todo, en determinar qué es lo que de dichas sentencias alcanza valor de cosa juzgada -como se recordará, el artículo 164.1.º de la Constitución establece que «las sentencias del Tribunal Constitucional... tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas...»-, y ello porque sólo de esta forma puede obviarse la reproducción estéril de conflictos. Así lo ha destacado oportunamente el profesor BOCANEGRA, al afirmar que «si la fuerza de cosa juzgada se extiende solamente a lo que en el fallo se precisa, en estos procedimientos de conflictos constitucionales, está muy claro, como ocurre en el contencioso, que ello no será suficiente para prohibir la pronta repetición de una actuación de la misma clase, incluso si se señala, como debe hacerse, con toda precisión, quién es el titular constitucional de la competencia. No podrá ser impedido que la actuación constitucionalmente proscrita pueda volver a ser repetida, con la consiguiente hipótesis de un nuevo conflicto sobre el mismo objeto, puesto que únicamente la obligatoriedad del fallo, que mira exclusivamente

al pasado, no permitirá vincular la conducta de los órganos o sujetos presentes en el conflicto hacia el futuro, incumpléndose así una de las funciones capitales del Tribunal Constitucional, como es la de eliminar definitivamente los conflictos sobre la Constitución» (30).

La apreciación que acaba de formularse es, en efecto, del todo exacta. No puede pasar inadvertido que la sentencia debe declarar la titularidad de la competencia controvertida, si bien a la luz de una actuación concreta, de manera que si la vinculación de la sentencia se constriñe al fallo concreto, prescindiendo de la motivación de la sentencia que va necesariamente más allá del caso decidido, la operatividad del sistema de conflictos puede quedar en entredicho al poderse reproducir actuaciones semejantes –no idénticas–, que exigirán de nuevos y reiterados fallos del TC.

Pues bien, la experiencia que puede deducirse de los pronunciamientos que hasta la fecha se han producido avala, justamente, la necesidad de hacer extensivo el valor de cosa juzgada de las sentencias del TC más allá del fallo concreto y específico de cada caso.

Son de destacar, en este sentido, las sentencias del TC de 24 de mayo de 1982 y 8 de julio de 1982, que versarían sobre sendos conflictos positivos de competencia, ambos promovidos por el Gobierno de la Nación frente a la Generalidad de Cataluña y frente al Gobierno Vasco, con ocasión, en ambos casos, de la competencia que a cada una de esas Comunidades autónomas les corresponde en relación a la concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. El problema de fondo, en los dos supuestos, sería el mismo, reproduciendo el TC, en la segunda de las sentencias referidas, idénticas consideraciones a las que ya había formulado en la inicial Sentencia de 24 de mayo de 1982, y fallando, en consecuencia, de la misma forma.

En la Sentencia de 24 de mayo de 1982, en el *Fdo. Jco. 7.º*, el TC afirmará, en efecto, que:

«De todo lo anterior se infiere que en la situación actual el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es, en definitiva, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido por el Estado y la Comunidad autónoma. La competencia del Estado en esta materia se extiende a las normas delimitadoras del espectro radioléctrico reservado a la radiodifusión sonora en dicha frecuencia y a las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio, así como a la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las

(30) Vid. su libro *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*, IEAL, Madrid, 1982, página 198.

condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas. Y sobre esta base corresponde a la Comunidad autónoma de Cataluña las competencias específicas objeto de este proceso, esto es, la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada y el otorgamiento de concesión de instalación y funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación»,

mientras que en la Sentencia de 8 de julio de 1982, tras afirmar en el *Fdo. Jco. 7.º in fine* «la analogía del supuesto del presente conflicto con aquel que motivó la Sentencia 26/1982, de 24 de mayo (por lo que), este Tribunal no puede menos de reiterar la doctrina allí sentada...», en el *Fdo. Jco. 8.º* reproduce literalmente el *Fdo. Jco. 7.º* de dicha sentencia más arriba transcrito, fallando, pues, en los mismos términos.

Lo mismo puede decirse de las Sentencias de 12 de julio de 1982 y 23 de diciembre de 1982, tratándose en los dos casos de conflictos positivos de competencia planteados por el Gobierno de la Nación contra diversas resoluciones del Director general de Relaciones Laborales del Departamento de Trabajo de la generalidad, ordenando la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de determinados Convenios colectivos. En los dos casos, el fallo y la doctrina del TC coincidirá también total y absolutamente:

«Por todo lo expuesto se llega a la conclusión de que las competencias asumidas por la Generalidad son las mencionadas en el artículo 90 del Estatuto de los Trabajadores, en relación a todos los convenios colectivos cuyo ámbito territorial no supere el propio que pertenece a la Generalidad y de que las facultades de la misma sólo pueden ejercerse dentro de su territorio.»

E idéntica consecuencia, en fin, se observa en las Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, en relación a sendos conflictos planteados por el País Vasco y la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de los Reales Decretos 2824/1981 y 2825/1981, de 27 de noviembre ambos, sobre Registro sanitario de alimentos y sobre Coordinación y planificación sanitaria, respectivamente, así como en las de 22 de julio y 29 de noviembre de 1983, con ocasión de los conflictos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el primero en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1126/1982, de 28 de mayo, que modificó varios artículos del Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944, y el segundo en relación con la Resolución de la Dirección General de los Registros y del

Notariado de 12 de noviembre de 1982, por la que se acordaba la provisión ordinaria de diversas Notarías vacantes radicadas en Cataluña, y, de la misma forma, en Sentencias de 7 y 23 de mayo de 1984, dictadas ahora en relación a sendos conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto a dos resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, anunciando Registros de la Propiedad vacantes para su provisión en concurso ordinario, y contra dos resoluciones también de la misma Dirección General General nombrando Registradores de la Propiedad en resolución de concurso ordinario de vacantes, siempre, claro es, por lo que atañe al ámbito territorial propio de la Comunidad autónoma catalana.

Ahora bien, ha sido precisamente en la Sentencia de 29 de noviembre de 1983 cuando, por vez primera, el TC ha realizado una serie de precisiones de verdadero interés en orden a concretar los efectos y alcance de sus sentencias resolviendo conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades autónomas. Concretamente, en Sentencia de 22 de julio de 1983 el TC se había ya pronunciado sobre la titularidad de la competencia para conocer del procedimiento, en sus diversas fases, a través del cual se llega a la atribución de Notarías a quienes hayan acreditado derecho a ellas, desde su inicio hasta el final, incluyendo la convocatoria de concursos y oposiciones, orden de publicación de nombramientos y la fase ulterior previa a la toma de posesión en que se procede a la constitución de la fianza. En la posterior Sentencia de 29 de noviembre de 1983 vuelve, sin embargo, a reproducirse el mismo problema –titularidad de la competencia para convocar oposiciones y concursos para la provisión de Notarías radicadas en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma–, aunque con relación a un conflicto con un objeto inmediato distinto, lo cual no es óbice para que el TC afirme que:

«El ejercicio de una competencia por el Estado o por las Comunidades Autónomas puede traducirse en una pluralidad de actuaciones concretas, cuya legitimidad o ilegitimidad dependerá de si efectivamente quien las lleva a cabo es el titular de esa competencia. De esta suerte, una vez declarada por el Tribunal tal titularidad, desaparece la controversia a ella relativa, y como consecuencia la controversia respecto a la legitimidad competencial de las disposiciones dictadas, o que puedan dictarse en su ejercicio. Por ello, si se hubieran planteado diversos conflictos, en relación con disposiciones o actos dictados con ocasión del ejercicio de una misma competencia cuya titularidad se discute, la fijación de la titularidad en la resolución de uno de estos conflictos representa la

desaparición sobrevenida de la controversia competencial en los demás casos planteados sobre idéntico tema, pues la eficacia de las sentencias del Tribunal Constitucional resolutorias de conflictos de competencia se extiende, más allá del caso concreto planteado, a todos aquellos en que se hubiera planteado idéntica diferencia sobre el orden competencial.»

De manera que el TC, con toda corrección, fallará estimando que no procede pronunciamiento alguno sobre el conflicto planteado «por haber desaparecido la controversia competencial objeto del mismo». Se da, por tanto, un primer paso verdaderamente importante al reconocer fuerza de cosa juzgada a las sentencias del TC más allá del concreto conflicto resuelto, y ello porque la finalidad primordial de tal sistema es la determinación de la titularidad de la competencia de que se trate, de forma que en palabras del propio TC,

«... el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dio lugar al conflicto, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la sentencia señale, en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial.»

Finalmente, hay que observar que, si la cuestión parece clara respecto de las partes concretas entre las que se haya suscitado el conflicto, surge la duda de si la fuerza de cosa juzgada de la sentencia puede alcanzar también a otras Comunidades que no han tomado parte en dicho procedimiento. Prescindiendo de que en determinados supuestos el TC puede proceder a la acumulación de procesos, lo cierto es que si el valor de cosa juzgada afecta solamente a la Comunidad autónoma que promueve el conflicto y no a las demás, la posibilidad de nuevos conflictos sobre la misma cuestión permanecerá abierta irremediabilmente. El TC, sin embargo, hasta el momento no se ha pronunciado en relación a este problema, aun cuando, como antes se ha visto, no han faltado sentencias recaídas sobre el mismo objeto conflictivo, si bien ello ha podido ser debido a la tramitación casi en paralelo de dichos supuestos —por ejemplo, Sentencias de 24 de mayo y 8 de julio de 1982, o de 28 de abril y 20 de mayo de 1983—, impidiendo materialmente que tal pronunciamiento haya llegado a producirse.

En todo caso, bueno será que cuanto antes quede definitivamente afirmada explícitamente la extensión y alcance del valor de cosa juzgada de las sentencias del TC determinando las correspondientes titularidades competenciales del Estado y de la Comunidad autónoma parte del conflicto a todas

las demás Comunidades autónomas, cuando el objeto del hipotético y subsiguiente conflicto que vaya a plantearse, o que se plantee, sea, obviamente, idéntico o sustancialmente semejante al ya resuelto. El profesor BOCANEGRA ha justificado también ampliamente las razones que avalan dicha conclusión, por lo que no se insistirá más en esta cuestión (31).

V. APÉNDICE FINAL

Relación de sentencias dictadas por el TC resolviendo conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas hasta el mes de julio de 1984:

1. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre de 1981* («BOE» de 19 de noviembre), ponente: AROZAMENA SIERRA; conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de Cataluña contra el Gobierno de la Nación, en relación al Real Decreto 405/1981, de 10 de marzo, que garantiza el funcionamiento del servicio público del ferrocarril metropolitano y transportes urbanos de Barcelona.

2. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982* («BOE» de 26 de febrero), ponente: TOMÁS Y VALIENTE; conflictos positivos de competencia acumulados, el primero promovido por el Gobierno vasco en relación al Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, por el que se establecen las condiciones y el orden de prioridad para la compatibilidad de los valores de renta fija emitidos directamente o calificados por las Comunidades autónomas en el coeficiente de fondos públicos de las Cajas de Ahorro; y el segundo planteado por el Gobierno de la Nación en relación al Decreto del Gobierno vasco 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las Cajas de Ahorro del País Vasco.

3. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982* («BOE» de 22 de marzo), ponente: FERNÁNDEZ VIAGAS; conflictos positivos de competencia acumulados, el primero planteado por el Consejo Ejecutivo de Cataluña en relación al Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria; y el segundo promovido por el Gobierno vasco en relación al mismo Real Decreto 480/1981.

4. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982* («BOE» de 18 de mayo y 9 de junio), ponente: ESCUDERO DEL CORRAL; conflictos positivos de competencia acumulados, el primero planteado por el Gobierno

(31) Vid. *El valor...*, op. cit., pp. 212 y ss. En el mismo sentido, MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, op. cit., vol. II, pp. 382 y ss.

de la Nación en relación al Decreto del Gobierno vasco 39/1981, de 2 de marzo, sobre creación y organización del Registro de Convenios Colectivos de Trabajo; el segundo promovido por el Gobierno vasco respecto del Real Decreto 1040/1981, de 22 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo.

5. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1982* («BOE» de 9 de junio), ponente: BEGUÉ CANTÓN; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos 82/1981, de 10 de abril (que prorroga el plazo establecido en el Decreto 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora), y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan, todos de la Generalidad de Cataluña.

6. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982* («BOE» de 28 de junio), ponente: LATORRE SEGURA; conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de Cataluña contra el Gobierno de la Nación, en relación a la comunicación dirigida por el Gobierno Civil de Barcelona al Consejero de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, de fecha 21 de noviembre de 1981, comunicándole que, siguiendo las instrucciones de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, se habían adoptado las medidas pertinentes en relación a determinadas partidas de mejillones en estado nocivo.

7. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de junio de 1982* («BOE» de 16 de julio), ponente: GÓMEZ-FERRER; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación a determinados artículos del Decreto 189/1981, de 2 de julio, de la Generalidad de Cataluña, estableciendo normas de protocolo y ceremonial en el ámbito de la Generalidad de Cataluña.

8. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 1982* («BOE» de 17 de julio), ponente: AROZAMENA SIERRA; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación al Decreto del Gobierno vasco 108/1981, de 28 de septiembre, de desarrollo del artículo 15 de la Ley 8/1981, de Presupuestos Generales Vascos, en relación a información de las empresas subvencionadas por la Comunidad autónoma a sus Comités de empresa de las cantidades percibidas y la distribución de tales fondos.

9. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 1982* («BOE» de 4 de agosto), ponente: TRUYOL SERRA; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación al Decreto 138/1981, de

14 de diciembre, del Gobierno vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión de ondas métricas con frecuencia modulada.

10. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 1982* («BOE» de 4 de agosto), ponente: GÓMEZ-FERRER; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra Resoluciones del Departamento de Trabajo de la Generalidad de 29 de julio y 13 de agosto de 1981, por el que se ordena la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de los Convenios Colectivos de las empresas «Corberó» y «Comercial Laminados».

11. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1982* («BOE» de 18 de agosto), ponente: DIEZ DE VELASCO; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 346/1981, de 10 de septiembre, de la Generalidad, por el que se determinan las funciones a realizar por el personal con categoría de administrativo y se amplía la escala de puestos de trabajo de la Generalidad, añadiendo la categoría de auxiliar administrativo.

12. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de julio de 1982* («BOE» de 18 de agosto), ponente: ESCUDERO DEL CORRAL; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 83/1981, de 15 de julio, del Gobierno vasco, sobre regulación colectiva de las condiciones de trabajo en la Administración Local.

13. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982* («BOE» de 15 de enero de 1983), ponente: ESCUDERO DEL CORRAL; conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación contra resoluciones del Director general de Relaciones Laborales del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña de 19 de noviembre y 30 de diciembre de 1981, ordenando la inscripción, publicación y envío al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación de los Convenios Colectivos de dos empresas.

14. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1983* («BOE» de 27 de abril), ponente: DIEZ-PICAZO; conflictos positivos de competencias acumulados, promovidos por el Gobierno vasco contra el Real Decreto 642/1981, de 27 de marzo, regulando el régimen de los concursos de traslado de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Administración local, y contra la Resolución de 2 de mayo de 1981 de la Dirección General de Administración Local, por la que se convocan varios concursos de traslado para la provisión en propiedad de plazas a desempeñar por funcionarios de los citados Cuerpos nacionales.

15. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de abril de 1983* («BOE» de 3 de mayo), ponente: GÓMEZ-FERRER; conflicto positivo de competencia

promovido por el Gobierno de la Nación contra la Circular del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña sobre la interpretación y aplicación del artículo 2 del Real Decreto 1858/1981, de 20 de agosto, relativo al incremento de cotización adicional por horas extraordinarias.

16. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983* («BOE» de 17 de mayo), ponente: TOMÁS Y VALIENTE; conflictos positivos acumulados promovidos por el Gobierno vasco contra los Reales Decretos 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria, y 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro Sanitario de Alimentos.

17. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de mayo de 1983* («BOE» de 17 de junio), ponente: GÓMEZ-FERRER; conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad contra determinados preceptos del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre Coordinación y planificación sanitaria, y del Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre Registro sanitario de alimentos.

18. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1983* («BOE» de 15 de julio), ponente: PERA VERDAGUER; conflicto positivo de competencia que promueve el Gobierno de la Nación en relación al Decreto del Consejo Ejecutivo de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los ingresos y publicaciones unitarias.

19. *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 56 de 28 de junio de 1983* («BOE» de 15 de julio), ponente: AROZAMENA SIERRA; conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno de la Nación en relación a la autorización concedida por el Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales por delegación del Ministerio de Hacienda al Ayuntamiento de Sabadell para una operación de aval del citado Ayuntamiento a favor de la empresa adjudicataria del servicio de transportes urbanos de viajeros.

20. *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 57 de 28 de junio de 1983* («BOE» de 15 de julio), ponente: AROZAMENA SIERRA; conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña en relación a una Resolución de 27 de enero de 1982 emanada del Director general de Coordinación de las Haciendas Territoriales, sobre competencias de la Administración del Estado para autorizar las operaciones de crédito a las Corporaciones locales.

21. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1983* («BOE» de 18 de agosto), ponente: DIEZ-PICAZO; conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1126/1982, de 28 de mayo, que modificó varios artículos del Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944.

22. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de julio de 1983* («BOE» de 18 de agosto), ponente: LATORRE SEGURA; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra Ordenes de 27 de noviembre y 30 de noviembre de 1981 del Departamento de Agricultura de la Generalidad de Cataluña por la que se aprueban las actas de estimación de riberas probables de los ríos Congos-Besós y Fluvíá.

23. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de octubre de 1983* («BOE» de 7 de noviembre), ponente: PERA VERDAGUER; conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en relación al artículo 5 del Real Decreto 988/1982, de 30 de abril, sobre concesión de subvenciones del Estado a Corporaciones locales.

24. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre de 1983* («BOE» de 7 de noviembre), ponente: AROZAMENA SIERRA; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco respecto al Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, sobre procedimiento de ingreso en la función pública local.

25. *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 87 de 27 de octubre de 1983* («BOE» de 2 de diciembre), ponente: LATORRE SEGURA; conflictos positivos de competencia acumulados, planteado el primero por el Gobierno de la Nación frente a la Orden del Departamento de Educación del Gobierno vasco de 11 de mayo de 1982 sobre regulación de la enseñanza en el ciclo medio de EGB, y el segundo promovido por el Gobierno vasco frente al Real Decreto 1765/1982, de 24 de julio, sobre horario de enseñanzas mínimas del ciclo medio de EGB.

26. *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 88 de 27 de octubre de 1983* («BOE» de 2 de diciembre), ponente: GÓMEZ-FERRER; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno vasco en relación con el Real Decreto 3087/1982, de 12 de noviembre, sobre fijación de enseñanzas mínimas para el ciclo superior de EGB.

27. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de noviembre de 1983* («BOE» de 2 de diciembre), ponente: GÓMEZ-FERRER; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación en relación con la Orden de 26 de febrero de 1982 del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del País Vasco elevando las tarifas de los servicios públicos discrecionales de transporte de mercancías por carretera para corto recorrido.

28. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1983* («BOE» de 2 de diciembre), ponente: DIEZ-PICAZO; conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña en relación con la

Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 12 de noviembre de 1982, por la que se anuncia la provisión ordinaria de diversas Notarías vacantes, en lo que concierne a las Notarías radicadas en Cataluña.

29. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de diciembre de 1983* («BOE» de 11 de enero), ponente: TOMÁS Y VALIENTE; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto del Gobierno vasco 67/1982, de 29 de marzo, de Ordenación del Servicio de Inspección Pesquera, Marisquera y de Plantas de Acuicultura.

30. *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 11 de 2 de febrero de 1984* («BOE» de 18 de febrero), ponente: RUBIO LLORENTE; conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco frente al Gobierno de la Nación en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad autónoma vasca para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas.

31. *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 12 de 2 de febrero de 1984* («BOE» de 18 de febrero), ponente: TOMÁS Y VALIENTE; conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación contra una Resolución de la Dirección General de Industria del Departamento de Industria y energía de la Generalidad de Cataluña por la que se decide la autorización de una línea de transporte de energía eléctrica de 380 kilovoltios, denominada «Estación Receptora Sentmenat-Estación Receptora Estany Gento», se declara la utilidad pública a efectos expropiatorios de la citada instalación eléctrica y se aprueba el proyecto de ejecución de la misma.

32. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 1984* («BOE» de 3 de abril), ponente: RUBIO LLORENTE; conflictos positivos de competencia acumulados planteados por el Gobierno de la Nación contra las Ordenes del Consejero de Comercio, Pesca y Turismo del Gobierno vasco «por la que se regulan determinadas ayudas para la transformación de buques de pesca de altura y gran altura» y para «la reforma y modernización de la flota de bajura».

33. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de marzo de 1984* («BOE» de 25 de abril), ponente: BEGUÉ CANTÓN; conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con la resolución de la Dirección General de Cooperativas (Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) de 14 de mayo de 1981, por la que se califica favorablemente la modificación parcial de los Estatutos de la «Caja Laboral Popular, Sociedad Cooperativa de Crédito Limitada».

34. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de mayo de 1984* («BOE» de 29 de mayo), ponente: AROZAMENA SIERRA; conflicto positivo de competen-

cia promovido por el Gobierno de la Nación respecto al Decreto de 19 de julio de 1982 del Consejo de la Generalidad Valenciana por el que se fijan tarifas máximas para el servicio de viajeros realizado con vehículos provistos de tarjeta de transporte VT en el ámbito territorial del Consejo.

35. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de mayo de 1984* («BOE» de mayo), ponente: BEGUÉ CANTÓN; conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de enero y 13 de mayo de 1983 por las que se anuncian Registros de la Propiedad vacantes para su provisión en concurso ordinario.

36. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de mayo de 1984* («BOE» de 19 de junio), ponente: BEGUÉ CANTÓN; conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 18 de octubre de 1982 y 6 de mayo de 1983, por las que se nombra Registradores de la Propiedad en resolución de concurso ordinario de vacantes.

37. *Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1984* («BOE» de 11 de julio), ponente: TRUYOL SERRA; conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación a diversos artículos del Real Decreto 2858/1981 de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.