**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 31**

**CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.** **CONFLICTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.** **IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

**CONFLICTOS CONSTITUCIONALES.**

Los conflictos constitucionales son los procesos que tienen por objeto determinar a qué órgano o poder corresponde una competencia o atribución constitucional, o si en un caso concreto ha habido una invasión de tal competencia o atribución por un órgano o poder distinto de su titular.

Los conflictos se dividen en territoriales o verticales, cuando enfrentan a los diferentes niveles territoriales propios de un estado descentralizado, y orgánicos u horizontales, cuando enfrentan a órganos de un mismo nivel territorial.

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 contempla ambos tipos de conflictos, si bien sólo los de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de estas entre sí están expresamente previstos por su artículo 161.1, y a ellos el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 ha añadido otros dos tipos, disponiendo su artículo 59 que el Tribunal Constitucional entenderá:

1. De los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan:
2. Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.
3. A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.
4. Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.
5. De los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma.

El presente tema se dedica a los conflictos autonómicos, regulados por los artículos 60 a 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que pueden ser de dos tipos: positivos, cuando ambas partes reclaman la misma competencia, y negativos, cuando ninguna de las partes se considera competente.

Las reglas comunes a los conflictos positivos y negativos son las siguientes:

1. Son resueltos por el Pleno del Tribunal Constitucional, que en el trámite de admisión puede atribuir la decisión de fondo a la Sala que corresponda según un turno objetivo, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica.
2. El Tribunal Constitucional resuelve estos conflictos utilizando como parámetro de decisión tanto la Constitución como el resto de normas que integran el bloque de la constitucionalidad que delimitan las competencias estatales y autonómicas.

**CONFLICTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

**Conflictos positivos.**

Las características y reglas esenciales de los conflictos positivos son las siguientes:

1. Su objeto es cualquier disposición, acto o resolución de los órganos del Estado o de una Comunidad Autónoma excepto las normas con rango de ley, por lo que si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por tal tipo de norma, el conflicto se tramitará como un recurso de inconstitucionalidad.
2. Los motivos de la impugnación o vicios alegables han de ser siempre vicios de incompetencia territorial, si bien no es esencial la *vindicatio potestatis*, pudiendo ser alegada tanto la invasión directa de competencias ajenas como las actuaciones que supongan ejercicio de competencias propias pero que impliquen lesión o impedimento del ejercicio de competencias ajenas.

En cualquier caso, la controversia competencial ha de tener una realidad actual, no admitiéndose conflictos meramente virtuales o potenciales. Por ello, si la controversia desapareciera en el curso del proceso por un allanamiento o por decidir el Tribunal en otro conflicto la titularidad de la competencia controvertida.

Además, la indisponibilidad de las competencias impide entender como renuncia de las mismas la no impugnación de una determinada disposición general o de un acto que las desconozca o vulnere, pudiendo plantearse en el futuro el conflicto sobre el mismo objeto, en relación con un acto de aplicación de aquella disposición general o de cualquier nuevo acto lesivo, aunque sea derivación o consecuencia del no recurrido.

1. Cuando se plantee un conflicto positivo con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto.
2. La legitimación activa corresponde únicamente al Gobierno de la Nación y a los consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas, si bien existen diferencias según el conflicto sea iniciado por el Estado o por una Comunidad Autónoma.

En efecto, existe un requerimiento previo para que se derogue o anule el acto o disposición que se considera realizado sin competencia, el cual es obligatorio si quien cuestiona la competencia es una Comunidad Autónoma y potestativo para el Gobierno de la Nación, que puede optar por plantear directamente el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En el requerimiento se especificarán los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte.

El plazo para presentar el requerimiento o la impugnación directa es de dos meses desde la publicación o comunicación del acto o disposición.

El órgano requerido debe atender o rechazar el requerimiento en el plazo de un mes, y si es rechazado, o transcurre el plazo sin decisión expresa, el órgano requirente puede promover el conflicto ante el Tribunal Constitucional en el plazo de un mes.

1. Si el conflicto es planteado por el Gobierno de la Nación, éste puede invocar el artículo 161.2 de la Constitución, lo que provoca la suspensión automática del acto o disposición, que el Tribunal Constitucional ratificará o levantará en el plazo de cinco meses mediante auto dictado previa audiencia de la Comunidad Autónoma afectada.

En los restantes supuestos, el órgano que formalice el conflicto podrá solicitar del Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, lo que el Tribunal acordará o denegará libremente mediante auto.

1. Planteado el conflicto, se dará traslado del mismo al Gobierno de la Nación o consejo de gobierno autonómico afectado, según los casos, para alegaciones en el plazo de veinte días, si bien el Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión.
2. La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos 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.

**Conflictos negativos.**

Las características y reglas esenciales de los conflictos positivos son las siguientes:

1. Los conflictos negativos son residuales.
2. Su objeto es la omisión de cualquier disposición, acto o resolución por los órganos del Estado o de una Comunidad Autónoma, produciéndose en caso de negativa de ambos niveles territoriales a considerarse competentes en un ámbito determinado.
3. Las Comunidades Autónomas carecen de legitimación para plantearlos, pudiendo sólo ser planteados por particulares o por el Gobierno de la Nación.
4. Respecto de los primeros, cuando un órgano estatal o de una Comunidad Autónoma decline su competencia para resolver cualquier pretensión deducida por una persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma o al Estado o a otra Comunidad Autónoma distinta, el interesado, una vez agotada la vía administrativa, puede deducir su pretensión ante el Gobierno o el órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma que la resolución dictada declara competente.

Si la Administración solicitada en segundo lugar se inhibe, declina su competencia o no pronuncia decisión afirmativa en el plazo de un mes, el interesado en el plazo de otro mes puede plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

Si el Tribunal entiende que la negativa de las administraciones implicadas se basa en una interpretación de las normas que delimitan los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas, declarará mediante auto planteado el conflicto y, tras dar traslado de dicho auto al solicitante y a las administraciones implicadas para que formulen alegaciones, dictará sentencia en la que declarará cuál es la administración competente.

1. Respecto de los conflictos negativos promovidos por el Gobierno de la Nación, éste puede plantear conflicto, habiendo requerido al consejo de gobierno de una Comunidad Autónoma para que ejercite sus competencias, sea desatendido su requerimiento expresa o tácitamente, por la continuidad de la su inactividad.

Dentro del mes siguiente al rechazo expreso o tácito del requerimiento, el Gobierno puede plantear ante el Tribunal Constitucional el conflicto, debiendo indicar los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus competencias.

Previas alegaciones de la Comunidad Autónoma correspondiente por plazo de un mes, el Tribunal dictará sentencia, la cual:

1. Bien declarará que el requerimiento es procedente, estableciendo un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercer la competencia requerida.
2. Bien declarará que el requerimiento es improcedente.

**IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

Dispone el artículo 161.2 de la Constitución que “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”.

Este precepto es desarrollado por el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que ha lo ha aplicado extensivamente, puesto que además de configurar un procedimiento específico de impugnación de normas autonómicas infralegales por razones no competenciales, ha aplicado la posibilidad de suspensión automática tanto al recurso de inconstitucionalidad como al conflicto de competencias.

En cualquier caso, la impugnación debe basarse en preceptos constitucionales, y no de mera legalidad, cuyo conocimiento es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así pues, para el caso de normas infralegales que puedan resultar inconstitucionales por motivos distintos a los competenciales, dado que en principio no cabría la impugnación ante el Tribunal Constitucional por otras vías, el artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas.

Conforme al artículo 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esta impugnación, cualquiera que fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará como un conflicto positivo de competencias. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses.

José Marí Olano

29 de julio de 2023