

CAUCES PARA LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES

Por JOSE BERMEJO VERA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE LOS «PODERES» DEL ESTADO.—III. LOS CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES EN EL SENO DEL PODER EJECUTIVO.—IV. LA SOLUCIÓN «TRADICIONAL» ESPAÑOLA.—V. PROBLEMÁTICA QUE OFRECE LA ENCOMIENDA AL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE TODO TIPO.—VI. ANÁLISIS ESQUEMÁTICO DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE «CENTROS AUTÓNOMOS» DE UN DETERMINADO ESPACIO TERRITORIAL.—VII. EL PLANTEAMIENTO EN LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL VIGENTE Y SU CRÍTICA.—VIII. INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 EN EL TEMAS DE LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES.—IX. EXPOSICIÓN SUMARIA DE LOS POSIBLES CAUCES PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMPETENCIALES: A) La vía de la tutela. B) La llamada «solución escalonada». C) La justicia constitucional. D) El poder judicial. E) El órgano político o *ad hoc*.—X. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

Es perfectamente sabido, y así ha sido puesto de relieve en numerosas ocasiones, que la existencia de centros de poder cuyo origen es distinto o, al menos derivado y cuya función es más o menos diferente comporta, en primer término, la posible confrontación entre los mismos con ocasión del trato de asuntos que unos y otros entienden como «de su competencia» (o, a la inversa, que ambos pretenden desconocer declarándose no competentes). Algún autor ha señalado que el origen de situaciones conflictuales entre los «poderes» arranca obviamente del reconocimiento de su diversidad institucional, planteado en las bases técnicas de la Revolución francesa (Martínez Useros), lo que no puede ser aceptado absolutamente si se piensa en la

existencia real de conflictos en momentos históricos anteriores y aun, con referencia a las organizaciones políticas inspiradas en el principio de unidad de poder, en etapas posteriores a los orígenes del constitucionalismo.

De todos modos, conviene advertir que la existencia de conflictos en el seno de las «organizaciones complejas» no puede situarse sólo a niveles teóricos. En un hipotético planteamiento correcto y acabado, perfeccionista desde una óptica jurídica, integrador de posibles lagunas en la vertiente distributiva de las facultades o funciones (utilizo ambos términos en su sentido menos técnico), no sería fácil descubrir posibilidades de conflicto entre los diversos centros decisionales. Pero hay que partir de la base, indiscutiblemente, de que la proliferación de núcleos orgánicos con facultades decisorias implica la posibilidad de confrontaciones, sean éstas positivas o negativas, y mucho más cuando esa diversidad se conecta con ámbitos autonómicos de competencias derivados del reconocimiento político y jurídico al respecto.

No en vano, pues, allí donde se reconocen ámbitos de competencias o facultades distintas, se establece de inmediato un sistema de resolución de conflictos, esto es, se fijan unos cauces de solución de las hipotéticas contiendas que pueden producirse como consecuencia de existir centros de decisión con funciones distintas.

II. Conflictos competenciales entre los «poderes» del Estado

En una primera aproximación al tema, cabe decir que son bastante diferentes las soluciones que el Ordenamiento señala para las cuestiones de interferencia competencial entre centros decisionales que pertenecen a esferas de poder distintas, respecto de los conflictos de atribuciones entre núcleos organizatorios integrados dentro de un mismo ámbito de poder. En relación con este problema, hay que señalar de inmediato que los conflictos pueden originarse entre los diferentes «poderes» de una organización política. Aludimos ahora, naturalmente, a las interferencias producidas entre los centros decisionales del Par-

lamento, de los Tribunales, de la Administración, asumiendo por el momento la clásica y —según algunos autores— trasnochada tripartición en el seno del constitucionalismo moderno. Desde esta perspectiva no es difícil suponer que la imposible definición perfecta de las funciones respectivas de estos poderes en el texto constitucional ha de provocar la existencia de confrontaciones competenciales derivadas, insisto, de esa indefinición. La prevención del tipo de conflictos que pueden originarse de esa tripartición resulta poco menos que imposible, como ha reconocido la doctrina constitucionalista de todas las épocas (Biscaretti, por ejemplo). Por otro lado, la asignación de competencias para la resolución de estos conflictos a una organización determinada provocaría la erección de un nuevo «centro de poder» distinto o, cuando menos, la prevalencia de cualquiera de ellos sobre el resto de los poderes. De ahí que los textos constitucionales sean cautelosos a la hora de determinar quién haya de resolver este tipo de conflictos y, en cualquier caso, arbitren medidas que podríamos considerar «compensatorias» para obviar el problema apuntado. Este es el caso, por ejemplo, de nuestro más reciente texto constitucional, en el que, sorprendentemente, no existe una concreta determinación sobre la potestad de resolución de posibles conflictos entre los «poderes» del Estado. Y digo que resulta un tanto sorprendente esta omisión (desconozco si deliberada o no, por cuanto sí hay alusiones indirectas, por ejemplo, a situaciones «conflictuales» entre el Gobierno y el Parlamento: artículo 114) cuando ya la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, cuyo rango de Ley Fundamental en la etapa política anterior implicaba al menos cierta «paraconstitucionalidad», previó en su artículo 57 la existencia de estos conflictos y la encomienda de su resolución al Jefe del Estado.

Una solución distinta a la de la Ley Orgánica del Estado de 1967, por motivos bastante diáfanos, fue prevista en el Anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia *ad hoc* y publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 17 de abril de 1978. Según este informe, se encomendaba al Tribunal Constitucional la competencia para conocer (art. 154, 1, párrafo c): «de conflictos jurisdiccionales y de competencia y los demás que puedan plantearse».

Como ya se ha dicho, ha desaparecido del texto constitucional definitivamente aprobado y refrendado en diciembre de 1978 este apartado, lo que obviamente significa que no se ha querido «constitucionalizar» el tema —y no se nos alcanzan las razones para ello— o que no ha parecido idóneo el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de conflictos. Es posible, sin embargo, que alguna norma legal posterior encomiende a dicho Tribunal la facultad de resolver cualesquiera situaciones conflictuales entre los diferentes «poderes» del Estado o tal vez —porque ello continúa siendo una incógnita— desarrolle simplemente lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución en relación con el poder arbitral y moderador del Rey (Jefe del Estado) respecto al «funcionamiento regular de las instituciones». En cualquier caso, me parece ésta una omisión sorprendente, especialmente, teniendo en cuenta lo prolijo y minucioso que ha resultado el texto constitucional, que puede plantear delicados problemas de «constitucionalidad» de la misma norma que se promulgue en esta temática.

Pero es que además, y fuera de los casos de Estado unitario al que se refiere el bosquejo anterior, las situaciones conflictuales se multiplican y hacen más complejas en los supuestos de organizaciones estatales de tipo o estructura federal o confederal, puesto que aquí son posibles conflictos entre esferas de poder de los distintos escalones que integran el complejo político. Así, las situaciones de conflicto pueden producirse ya no sólo *entre los diferentes «poderes»* por razón de la función (legislativo, ejecutivo y judicial, siguiendo con la tripartición clásica), sino *entre los mismos poderes* por razón de su enclave o distribución territorial, es decir, entre el orden legislativo federal y el federado, entre el ejecutivo federal y el federado o entre el judicial federal y el o los federados. También en estos casos, y aun cuando en mi opinión resulta mucho más difícil la solución, por razones obvias, existe una diversidad de cauces para la resolución de conflictos competenciales, se hallen o no expresamente determinados en el texto constitucional supremo.

No nos corresponde aquí, sin embargo, analizar en profundidad esta temática difícil, sino tan sólo evocarla y tenerla presente, como consecuencia de la presentación de conflictos que

ofrecen alguna analogía incluso en el seno de un mismo ámbito de poder. Anticipando problemas que habremos de considerar con mayor atención, vale la pena advertir que la existencia y reconocimiento constitucional—como es el actual supuesto español—de ámbitos de *poder territorial autónomo*, ofrece el riesgo de producción de conflictos análogos a los que se presentan en el seno del Estado unitario, esto es, de conflictos interorgánicos *derivados de la distinción de funciones «ratione materia»*. El supuesto de conflictos originados entre la potestad normativa del Parlamento estatal y la de las posibles «asambleas legislativas» (el artículo 152 del texto constitucional utiliza esta denominación que parece correcta) es un ejemplo vivo de lo apuntado, como lo es también el reconocimiento de los «Tribunales Superiores de Justicia» dentro del ámbito territorial de cada Comunidad autónoma. Esta temática, no obstante, ocupará un espacio muy breve en nuestro estudio, a causa de las limitaciones naturales del mismo.

III. Los conflictos de atribuciones en el seno del poder ejecutivo

Los que realmente interesan ahora son los conflictos o cuestiones competenciales que pueden surgir en el seno de uno de los poderes, y de ellos, en concreto, los susceptibles de producción entre los diferentes centros orgánicos que integran las Administraciones públicas. Aun cuando éstos pueden originarse, como es sabido, en todas las esferas de aquélla, conviene tener presente que sólo los derivados del reconocimiento de una organización territorial compleja ofrecen una problemática interesante. Las reglas establecidas para la resolución de «conflictos de atribuciones» (ésta es la terminología empleada en nuestra legislación: artículos 16 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958) dan una respuesta plena al problema de las relaciones conflictuales entre los órganos pertenecientes al ámbito de la Administración del Estado, por lo que no vale la pena detenerse en consideraciones al respecto. La «solución jerárquica» prevista en dicha Ley es perfectamente coherente con la estructura propia de una Administración unitaria y autónoma.

Pero, naturalmente, no es de este tipo de conflictos de los que cabe tratar aquí y ahora. Específicamente, los problemas conflictuales a los que hacer frente, partiendo del examen de la organización territorial del Estado prevista en nuestra Constitución de 1978, son *los que se derivan del reconocimiento de diferentes complejos organizatorios en un mismo espacio territorial*.

En realidad, creo que la existencia de esferas de poder autónomo—dicho sea con toda la relatividad aconsejable—en un mismo territorio, aun cuando actúen relaciones de mayor o menor subordinación entre aquéllas, ofrece por sí sola la posibilidad de que aparezcan problemas conflictuales generados como consecuencia de la ausencia de criterios perfectamente claros en la asignación constitucional de competencias. Como, por otra parte, el propio texto constitucional establece formalmente una *garantía* respecto del ámbito autónomo de atribuciones, no es impensable que haya colisiones más o menos frecuentes entre los diferentes centros decisionales a los que la Constitución garantiza autonomía de funciones. Los Estados con estructura federal presentan, sin duda, este problema con mayor gravedad al tener que compatibilizar fundamentalmente «el deseo de formar un poder único territorialmente muy extenso» y «la necesidad de amplia autonomía de las partes integrantes» (García Pelayo). No es éste el caso español, aun cuando desde alguna perspectiva haya podido compararse a los *Estados regionales* con los de estructura federal.

Pero a los efectos que ahora nos interesan, si pudiera discutirse la identidad o analogía estructural entre ambos tipos de organizaciones estatales, lo cierto es que no cabe polemizar en torno a los problemas de colisión competencial entre los núcleos «autónomos» reconocidos en la Constitución.

IV. La solución «tradicional» española

Pensando en ello, y sin prejuzgar ahora sobre la bondad del sistema, la Constitución española, siguiendo una línea «casi tradicional» en nuestro país y, desde luego, bastante extendida en otros textos constitucionales, establece que el Tribunal de Garantías Constitucionales será competente para conocer «los con-

flictos de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de los de éstas entre sí» (art. 161, párr. c). Por otro lado, el artículo 150, apartado 3, establece que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades autónomas «en todo lo que no esté atribuida a la exclusiva competencia de éstas». Ello implica:

a) Por una parte, el reconocimiento de que, dentro del ámbito de producción normativa, el Tribunal de Garantías Constitucionales cuenta con ciertos criterios a la hora de resolver conflictos de este tipo (es decir, la prevalencia de las normas del legislativo estatal cuando afecten a materias de la exclusiva competencia del Estado —art. 149—, y, a la recíproca, la prevalencia de las normas de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas en cuanto afecten a materias asumidas en los Estatutos de dichas Comunidades —art. 148— dentro de los límites del ámbito exclusivo del Estado).

b) Por otra parte, la dejación al Tribunal de Garantías de la facultad de resolver los conflictos que puedan generarse a la hora de interpretar, en supuestos dudosos, si una materia entra o no dentro del ámbito competencial exclusivo del Estado.

c) Finalmente, la encomienda al Tribunal de Garantías de la facultad de resolver todo tipo de conflictos que puedan surgir en el desarrollo de las funciones ejecutivas o administrativas entre el Estado y los órganos regionales o entre éstos últimos.

He dicho antes que la Constitución sigue aquí una línea tradicional, lo que debe aceptarse sólo en la medida en que el régimen establecido en la Constitución republicana de 1931 se juzgue como tradicional y, por supuesto, ante la ausencia de otro tipo de criterios resolutorios de conflictos constitucionales en textos precedentes. Hay que advertir que sólo el proyecto de Constitución Federal de la Primera República española, de 1873, partiendo de la base del recíproco reconocimiento que de sus derechos respectivos hacían los Municipios, los Estados miembros y la Federación, sometía cualesquiera diferencias entre los Estados a la jurisdicción del Tribunal Supremo Federal (art. 43, *in fine*, y 101, párrafo 3.º).

Es, sin duda, la Constitución republicana de 1931 el primero

de nuestros textos constitucionales que, al aceptar el planteamiento de autonomías territoriales distintas del Estado unitario, fija un criterio bastante lógico para la resolución de las posibles diferencias entre aquél y los centros de poder autónomo. Comoquiera que se depositan en un Tribunal específico las potestades de defensa de lo dispuesto en el texto constitucional, todos los hipotéticos conflictos que se presentasen entre los respectivos poderes autónomos suponían una especie de «atentado» contra la Constitución. Esto aparece claro en lo que concierne a los conflictos de competencias de *carácter positivo*, es decir, los que se presentasen cuando el Estado y una región, o cuando dos regiones pretendieran atribuirse la competencia respecto de una misma cuestión. En este caso, el Tribunal de Garantías Constitucionales estaba obligado a velar por la correcta aplicación de lo dispuesto, expresa o tácitamente, en el texto constitucional. Así lo disponía la Ley Orgánica del Tribunal, aprobada el 14 de junio de 1933, para los *conflictos normativos*, es decir, los que se generasen cuando el Estado y una región se creyeran competentes para producir normas sobre una misma materia, o cuando dos regiones, en idéntico supuesto, pretendiesen dictar normas sobre una misma materia y con incidencia territorial o personal común.

Por supuesto, como afirma agudamente Gizzi, no existen conflictos internormativos entre regiones, habida cuenta de su limitación esencial *ratione loci*, es decir, por motivos de *territorialidad*, pero sí en orden a los aspectos atinentes a la eventual eficacia extraterritorial de actos o procedimientos administrativos de una región respecto a regiones contiguas.

Pero se comprenderá fácilmente que este tipo de conflictos serían siempre *positivos*, no planteándose, por supuesto, ante la renuncia de una de las partes a «legislar» sobre una determinada materia regulada por disposiciones de la otra parte, ni tampoco ante la poco probable eventualidad de la negativa del órgano legislador del Estado y del de la región a producir normas sobre una determinada materia. Es bien conocida a este respecto la independencia y «autonomía» del órgano legislativo (o sea, la falta de *vinculación* a poderes ajenos) a la hora de la producción normativa.

V. Problemática que ofrece la encomienda al Tribunal de Garantías Constitucionales de la solución de conflictos de todo tipo

Es, no obstante, en otros ámbitos donde ha de situarse la problemática de los conflictos de competencia. Y es, por supuesto, también muy distinta la fijación de un sistema para su resolución cuando se trata de situaciones conflictuales entre órganos ejecutivos del Estado y de la Comunidad autónoma (utilizo ahora la peculiar terminología de nuestro más reciente texto constitucional) o entre los órganos ejecutivos de dos Comunidades autónomas. En estos supuesto no está tanto en juego el contenido de la Constitución, existiendo un punto de referencia mucho más concreto y determinado, como *es la ley habilitante para la actuación del correspondiente órgano ejecutivo*. Todos los conflictos que puedan engendrarse respecto a la aplicación de esa ley o leyes pretendidamente habilitantes, ponen en juego a éstas y no directamente a la Constitución. Parece, por ello, que *resulta innecesario encomendar al Tribunal de Garantías Constitucionales la competencia para la resolución de este tipo de conflictos*.

Pero nuestra experiencia constitucional, al igual que, por ejemplo, la italiana, es en este sentido diferente. A tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1933, que desarrollaba la ambigua y genérica atribución de potestades a dicho Tribunal para el arreglo de diferencias conflictuales entre el Estado y las regiones o entre éstas, el repetido Tribunal se encargaba de resolver los posibles *conflictos no normativos*, de carácter *positivo* o *negativo*, que se generasen:

- a) Cuando los órganos ejecutivos del Estado y los regionales entendieran tener atribuida competencia en la «administración» de una misma materia;
- b) Cuando esos mismos centros orgánicos declinaran su competencia para resolver un asunto concreto.

En ambos supuestos, o en cualesquiera otros no previstos (art. 67 de la ley) que ofrecieran la posibilidad de conflicto, resolvería el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Este planteamiento es, como ya dije, análogo al previsto en el ordenamiento italiano vigente, en cuyo texto constitucional hay un precepto tan ambiguo y genérico como el de nuestra Constitución republicana de 1931. En efecto, el artículo 134 de la Constitución italiana de 1947 encomienda a la *Corte Costituzionale* la potestad de resolver «los conflictos entre el Estado y las regiones y entre las regiones».

La doctrina italiana que se ha ocupado del tema no pone en cuestión este precepto, en lo que concierne a los conflictos de atribuciones de carácter no normativo, sino, al contrario, justifica esta situación entendiendo que todos los supuestos conflictuales entre el Estado y las regiones, sean del tipo que fueren, exigen «una restauración del orden de competencia violado» (*vindicatio potestatis*) (Gizzi, Paladin, etc.).

Naturalmente, estas soluciones, aun discutibles desde una perspectiva teórica, vienen impuestas por el texto constitucional. Nuestra reciente Constitución parte del mismo supuesto. Las únicas explicaciones que pueden darse al respecto son las siguientes:

a) Que la Constitución pretende garantizar, a través de su mecanismo de defensa —el Tribunal Constitucional— *unas situaciones «autonómicas» completas* dentro del respectivo marco que aquella establece;

b) Que de todos modos, al resolver un conflicto de atribuciones no normativas, en caso de colisión de competencias administrativas o ejecutivas entre órganos del Estado o de la región, en realidad se está enjuiciando la legalidad o mejor «legitimidad» de la ley o norma sobre la que pretende apoyarse el desempeño o aplicación de dichas competencias.

Interesa destacar que solamente la segunda de estas dos posibles explicaciones es jurídicamente aceptable. Es decir, el reconocimiento constitucional de ámbitos o «centros autonómicos» no se reduce a la región o Comunidad autónoma. Nuestra Constitución es en este punto bien explícita, al menos *formalmente*, cuando en el artículo 137 —y concordantes— reconoce a los municipios, las provincias y las Comunidades autónomas «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». ¿Quie-

re ello decir también que el Tribunal de Garantías Constitucionales deberá entender de los conflictos producidos entre los órganos ejecutivos respectivos de estos centros «autónomos» y los del Estado o de los de aquéllos entre sí?

La respuesta a esta interrogación debe ser negativa. No hay determinación alguna en la Constitución que permitiera realizar esta injustificada extensión competencial, ni tampoco, por razones de índole práctica, sería aconsejable encomendar al Tribunal de Garantías Constitucionales la resolución de cualesquiera conflictos competenciales generados entre municipios, entre provincias o entre unos y otras con Comunidades autónomas y Estado. La imposibilidad de plantear conflictos de competencias de carácter normativo entre dichos centros «autónomos» es evidente, si se tiene en cuenta que las facultades legislativas se hallan restringidas a los correspondientes órganos del Estado y de las Comunidades autónomas.

Esta aclaración es importante, toda vez que en el Derecho comparado existe alguna prescripción que ofrece, indirectamente, cierta analogía con la estructura propia de la situación conflictual mencionada en el párrafo anterior. Me refiero al «recurso de queja por inconstitucionalidad» que pueden interponer los municipios o agrupaciones municipales alemanes cuando consideren que «su derecho a la autonomía ha sido violado» (el derecho a la autonomía de los municipios aparece expresamente configurado en el artículo 28) por la acción del Estado federal (*Bund*) o del Estado miembro (*Land*). La Constitución federal alemana, de 23 de mayo de 1949, prevé este recurso en el apartado 4, b), de su artículo 93, que adjudica al Tribunal Constitucional Federal una serie de competencias.

Con la única duda, pues, de si resulta o no adecuada la interpretación del párrafo c) del artículo 161, que abarca a cualesquiera conflictos competenciales—normativos o no normativos—planteados entre el Estado y las Comunidades autónomas, hay que concluir que, dada la redacción del texto constitucional, *no es posible restringir la competencia del Tribunal de Garantías a los conflictos normativos*. En este sentido, tanto el precedente de la Constitución Republicana y su desarrollo a través de la Ley Orgánica del Tribunal, como el ejemplo de la expe-

riencia italiana ya recogido, obligan a extraer como conclusión la de que *cualquier situación conflictual* entre los órganos del Estado y los de la Comunidad autónoma y los de distintas Comunidades entre sí serán resueltos por el Tribunal de Garantías Constitucionales. Desde un punto de vista formal conviene recordar a este respecto que la estructuración jerárquica de las Administraciones correspondientes del Estado o de la Comunidad impone la remisión del planteamiento conflictual al nivel orgánico superior respectivo, aunque la situación contradictoria se haya originado, positiva o negativamente, en niveles orgánicos inferiores.

VI. Análisis esquemático de los conflictos de competencia entre «centros autónomos» de un determinado espacio territorial

Entramos ahora en el análisis esquemático de las posibles «relaciones» conflictuales derivadas de la existencia de centros autónomos en un mismo y determinado espacio territorial. Me refiero, claro está, a los posibles conflictos que pueden emerger entre las diferentes entidades públicas de carácter territorial que la Constitución reconoce y a las que garantiza sus ámbitos respectivos de actuación autonómica. Ciertamente es el texto constitucional no pormenoriza las facultades o competencias de cada una de estas entidades, limitándose a reconocer su «autonomía», por lo que el problema se remite a la ley, que establecerá y fijará el ámbito competencial propio y respectivo de aquéllas. Así, el artículo 137 de la Constitución prescribe que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Los artículos 140, 141 y 143 ratifican, en concreto, la autonomía de cada uno de estos tipos de entes públicos.

Hay que advertir, en primer término, que este tipo de situaciones conflictuales caracterizadas por la multiplicidad de figuras subjetivas públicas con funciones similares o, al menos, no perfectamente diferenciadas, no constituyen en rigor el ejemplo idóneo de conflicto de atribuciones o competencias. La doctrina

italiana ha puesto de relieve que este tipo de conflictos sólo lo son desde un punto de vista lógico, pero de ninguna manera jurídico (Giannini, Sandulli, etc.). La explicación es sumamente sencilla: el sujeto dotado de personalidad jurídica que ve invadida su competencia por la actividad de otro sujeto que cree hallarse dotado de atribuciones en una determinada cuestión (supuesto típico del llamado conflicto positivo) posee el remedio jurídico adecuado, consistente en acudir a la correspondiente esfera jurisdiccional en demanda de anulación del acto supuestamente ilegal o irregular. Se trata, en suma, más de un problema de «incompetencia» del sujeto para adoptar esa decisión que de un problema conflictual en sentido jurídico. Lo mismo ocurre si consideramos una posible situación de conflicto negativo, provocada por la abstención de dos sujetos jurídicos a resolver una determinada cuestión planteada por un particular. El juego de los principios que informan la regulación del silencio administrativo, o incluso, en un sentido amplio, el problema de la inactividad de la Administración pública, sería suficiente para resolver la teórica situación conflictual negativa que esa «abstención del actuar» podría provocar.

Desde otro punto de vista, habría que llegar a la conclusión de que sólo allí donde existe una multiplicidad orgánica, en el seno de una personificación unitaria, estructurada además de acuerdo con el principio de jerarquía, podrán plantearse situaciones de conflicto competencial *stricto sensu*.

Hacemos notar, sin embargo, que la encomienda a la jurisdicción de la potestad exclusiva para resolver los conflictos entre centros autónomos, por la vía del control de la regularidad de los actos o fiscalización de la legalidad del uso de la competencia, plantea un problema importante, en un triple sentido:

a) Por una parte, la intervención de la jurisdicción es siempre *a posteriori*, es decir, tras la adopción de la decisión supuestamente viciada de incompetencia o después de la negativa a la producción del acto;

b) Por otro lado, la intervención de la jurisdicción depende de que el sujeto jurídico cuya esfera competencial ha sido invadida conozca, en primer lugar, esa «perturbación» (lo que no es fácil cuando falta la obligación de comunicar sus decisiones a

otras entidades autónomas) y manifieste y haga efectiva su voluntad de afirmar su propia competencia, impugnando posteriormente la actuación del sujeto jurídico supuestamente incompetente;

c) Finalmente, y en el caso de los conflictos de carácter negativo, se obliga al particular a recorrer un largo proceso de recursos administrativos y judiciales que puede acabar, como es lógico, con la confirmación jurisdiccional de la negativa a actuar expresa o tácita del sujeto jurídico sin que esté garantizada al mismo tiempo la obligación de resolver de otro distinto sujeto.

Por estas razones fundamentales, y quizá algunas otras no menos importantes, hay que decir que la regulación más o menos minuciosa de unos cauces para la solución de conflictos competenciales entre centros autónomos, operantes en un mismo espacio territorial y *con funciones materialmente similares*, no sólo resulta aconsejable desde una perspectiva teórica, sino necesaria en la vertiente práctica. Otra cosa es que, establecidos esos cauces, se llegue a la conclusión de que en último término debe corresponder a la jurisdicción la facultad de resolver definitiva y expresamente, con asignación concreta de competencias, los conflictos entre entidades locales de orden distinto. Este ha sido, por otra parte, el planteamiento de la normativa española vigente hasta el momento, como vamos a ver brevemente, aun cuando vale la pena advertir que dicha normativa trataba de evitar la intervención de los órganos jurisdiccionales en la resolución de conflictos competenciales, al menos en una primera fase o instancia.

VII. El planteamiento de la Ley de Régimen Local vigente y su crítica

En efecto, y dejando de lado referencias históricas de indudable interés (por ejemplo, la regulación del Estatuto Municipal de 1924, que asignaba a los Tribunales Contencioso-Administrativos la facultad de decidir la práctica totalidad de situaciones conflictuales entre entidades locales), el texto refundido de la

Ley de Régimen Local de 1955, desarrollando la base 58 de la Ley de 1945, supuso una «desjudicialización de los conflictos» (Lorenzo Martín-Retortillo) al encomendar su resolución —y con ello se configuraba la clásica línea de dependencia cuasi jerárquica de las corporaciones locales respecto de la Administración estatal— a los órganos de la Administración del Estado.

Omitimos ahora la explicación del «control de legalidad» que figura contemplado en los artículos 361 y siguientes de la Ley de Régimen Local (en alguna de cuyas manifestaciones, sin duda, se descubre una clara intención *preventiva* de conflictos competenciales) para referirnos concretamente a la regulación y solución de problemas competenciales de las entidades locales.

En efecto, el artículo 384 de dicha ley —y lo mismo el artículo 36, 5.º, del Estatuto de Gobernadores Civiles, aprobado por el decreto de dudosa legalidad de 10 de octubre de 1958— configuraba una solución consecuente con el régimen centralizador del periodo y con la escasa predisposición hacia los órganos de la jurisdicción. Las cuestiones de competencia que surgieran entre autoridades o corporaciones locales y entre unas y otras se resolverían *gubernativamente*. No ofrece dudas la intención «desjudicializadora» apuntada, al menos en una primera fase del procedimiento de resolución de conflictos competenciales, porque la facultad de decidir éstos se encomienda:

a) A los alcaldes, cuando el conflicto se produjera entre presidentes de Juntas Vecinales del mismo municipio;

b) A los Ayuntamientos, cuando el conflicto se plantease entre Juntas Vecinales de su territorio;

c) Al gobernador civil de la provincia, cuando los conflictos surgieran entre autoridades y corporaciones de la misma provincia (y que no correspondieran, según las reglas anteriores, a los alcaldes y Ayuntamientos);

d) Al Ministerio de la Gobernación, cuando los conflictos se plantearan entre autoridades o corporaciones de distintas provincias.

Dos observaciones fundamentales pueden hacerse a esta solución impuesta por el texto de la Ley de Régimen Local: en primer lugar, se trata de un sistema basado totalmente en la

estructuración jerarquizada y centralista o nada respetuosa con los ámbitos autonómicos de decisión de los respectivos organismos; en segundo lugar, y aun cuando tal vez fuera muy distinta la intención del legislador en esta temática, se trata de un sistema que sólo en una primera instancia podría decirse que queda «administrativizado», puesto que, en definitiva, serían los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa quienes resolvieran la cuestión al controlar el ajuste a Derecho de la resolución del órgano administrativo *ad quem*. Efectivamente, y pese a que tanto las decisiones de alcaldes y Ayuntamientos como las de los gobernadores civiles podrían ser recurridas en alzada (en el primer supuesto, ante el gobernador; en el segundo, ante el Ministerio de la Gobernación), y pese a que la ley señalaba expresamente que «contra las resoluciones del ministro de la Gobernación no cabrá ulterior recurso», lo cierto es que, una vez restablecida la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y conformada su normativa reguladora de acuerdo con el criterio «judicializador», ya no era posible sustraer de su ámbito competencial el conocimiento de las cuestiones resueltas por los órganos de la Administración a causa de la exención de «ulterior recurso» que preveía la ley.

Pues bien, este planteamiento normativo en materia de solución de conflictos competenciales de los órganos de las entidades públicas se inscribe lógicamente, aun con las salvedades apuntadas, dentro de los cauces «judicialistas», que son, por otro lado, típicos en algunos países, pero que, desde luego, no son los únicos. Así, por ejemplo, se plantea en el Derecho local alemán, donde, en una primera instancia, los conflictos orgánicos municipales son resueltos por las *autoridades de Inspección*, pudiendo ser impugnada su decisión ante los tribunales del orden contencioso-administrativo (Gönnenwein). Lo mismo ocurre en Francia, con la salvedad de que allí no interviene, con carácter previo a la vía de la justicia administrativa, autoridad gubernativa alguna.

VIII. Incidencia de la Constitución española de 1978 en el tema de los conflictos competenciales

El replanteamiento total de la organización política española, provocada por la aprobación del texto constitucional y, sobre todo, la nueva configuración administrativa y territorial que de dicho texto se desprende aconseja un nuevo enfoque del problema. Muy especialmente, por estas razones:

a) Porque, como ya dije, el texto de la Constitución garantiza formalmente la autonomía (arts. 137 y concordantes) a las entidades territoriales, lo que implica el reconocimiento de un ámbito competencial propio de cada una de ellas;

b) Porque entre el Estado, como entidad territorial superior, y los entes locales autónomos menores se introduce una nueva instancia territorial pública, la Comunidad autónoma, con capacidad normativa de rango legislativo (arts. 150, 152, etc.), autoorganizatoria (art. 148, 1.º) e incluso con potestad «reorganizatoria» de entes ajenos (art. 152, 3), lo que, inevitablemente, ha de influir en el tema conflictual que nos ocupa;

c) Porque las facultades asignadas al tribunal defensor de la Constitución, en la materia de la que tratamos, se limitan al conocimiento de los conflictos entre el Estado y las Comunidades autónomas o de las de éstas entre sí, sin que señale nada al respecto para otras situaciones conflictuales eventualmente surgidas entre centros autónomos diferentes.

A la vista de estas y otras razones, creo que vale la pena exponer brevemente los posibles conflictos que en el orden de la competencia podrían plantearse, haciendo una referencia sucinta también a los criterios o cauces a través de los cuales pudieran resolverse. Nos remitimos a lo ya expuesto en relación con la temática conflictual del Estado y las Comunidades autónomas, que, aun con las salvedades apuntadas, parece una opción claramente configurada en el texto constitucional.

Desde una perspectiva general, y a la vista del planteamiento político-administrativo que para las entidades locales territoriales lleva a cabo la Constitución, no es difícil pensar en toda una serie variada de «relaciones conflictuales» entre:

- a) El Estado y la provincia o municipio.
- b) La Comunidad autónoma y la provincia o municipio.
- c) La provincia y municipio, o éstos entre sí.
- d) Cualquiera de ellos con las agrupaciones municipales o circunscripciones territoriales creadas al amparo de lo previsto en los artículos 141, 3, y 152, 3, del texto constitucional.

Si no es difícil pensar en la existencia teórica de estos conflictos competenciales, aun cuando en la práctica es posible que se produzcan con poca frecuencia, otra cosa es, sin embargo, predeterminar los tipos materiales de controversias, el contenido concreto de las mismas y aun los motivos específicos de aquellos conflictos. En este terreno parece materialmente imposible realizar un pronóstico, puesto que la existencia o inexistencia de situaciones conflictuales derivará del mayor o menor grado de concreción de las leyes y normas reguladoras de la actuación de los respectivos entes. De todos modos, y aunque la atribución de un concreto espacio territorial al que circunscribirá su actividad cada ente parece que eliminaría los choques conflictuales, conviene tener en cuenta que, al igual que ya vimos a propósito de las controversias internormativas de las Comunidades autónomas, no puede descartarse, por una parte, la eficacia extra-territorial de los actos o resoluciones de un ente local respecto del ámbito de otra entidad y, por otra parte, que la superposición de entidades locales en un mismo espacio territorial habrá de producir conflictos generados entre las diversas entidades operantes sobre dicho territorio.

¿Es posible hallar, a la vista de la variada tipología conflictual posible, un criterio o cauce único de resolución de estos problemas competenciales? E incluso, y con carácter previo, ¿puede ser conveniente una solución uniformista o, por el contrario, resultaría aconsejable habilitar una cláusula de remisión a las soluciones que en cada Comunidad autónoma se adopten?

Las respuestas a ambas interrogaciones son sumamente complejas y delicadas, íntimamente conexas a la perspectiva ideológica con que se aborde el examen de estas cuestiones. Respecto a la segunda de las interrogaciones, es decir, si sería posible y aconsejable remitirse a las soluciones que cada Comunidad autó-

noma adopte, hay que advertir que ello depende totalmente de la respuesta que se dé al gran tema de *la competencia sobre el régimen local*. Si se entiende que la legislación respecto a la regulación de las corporaciones locales es, al menos en cuanto a sus caracteres básicos (art. 149, apartado 18, de la Constitución), competencia exclusiva del Estado, no parece conveniente que sean las Comunidades autónomas las que regulen, con soluciones por supuesto variadas y multiformes, el cauce o sistema para la solución de los conflictos competenciales entre las entidades locales que integran su respectivo territorio. Ello provocaría una desigualdad incongruente y chocante con la reserva de la competencia básica a que acabo de referirme líneas atrás, aparte, naturalmente, de que una solución irrespetuosa con la «autonomía» garantizada constitucionalmente a las entidades locales municipales y provinciales pondría en cuestión la misma validez de la norma reguladora de las soluciones a esas posibles situaciones de conflicto entre entidades territorialmente integradas en la Comunidad autónoma.

Una sola excepción cabe señalar aun en el supuesto de que se concluya que la legislación básica sobre el régimen local corresponde a la exclusiva competencia del Estado, a tenor de lo previsto en el artículo 149, apartado 18, de la Constitución. Según lo previsto en el artículo 148, apartado 2.º, las Comunidades autónomas pueden asumir competencias respecto a «las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local». (Por cierto, de la interpretación lógica de ambos preceptos referidos parece deducirse que la legislación sobre régimen local ha de ser, en principio, única para todo el Estado.) Si se llega a la conclusión de que uno de los más eficaces cauces de solución para los posibles conflictos competenciales entre entes locales puede consistir, como hemos de ver luego, en la utilización de las facultades *de tutela* de las entidades «superiores» —hay que emplear este término en su sentido más relativo— sobre las «inferiores», parece claro que este tipo de competencias tutelantes podrán corresponder, previa transferencia del Estado, a las Comunidades autónomas. En una primera fase, ello evitaría el conflicto competencial entre entidades

locales, remitiéndose en su caso a los órganos del poder judicial la solución definitiva del problema.

Ahora bien, puede entenderse que la regulación de las instituciones del régimen local (salvas sean las disposiciones de la Constitución que, como ya he dicho antes, son bastante genéricas) corresponderá a las Comunidades autónomas que deseen asumir esa competencia en sus respectivos Estatutos. Nada impediría, en este caso, que los conflictos competenciales entre los diferentes entes locales fueran resueltos según el dictado de las normas estatutarias que al efecto se adopten. Es sintomático, en este sentido, que el anteproyecto de Estatuto de Autonomía del País Vasco, publicado en la prensa, declare entre las competencias exclusivas de sus instituciones autónomas la del «régimen local», aun cuando nada haya previsto en el tema que nos ocupa. Desde el punto de vista histórico, existen muy escasos precedentes al respecto. Pueden señalarse, como antecedentes dignos de mención, aun con el valor relativo que suponen al no haberse puesto en vigor, los siguientes:

a) El proyecto de Estatuto de Andalucía, aprobado por las Diputaciones Provinciales andaluzas el 26 de febrero de 1932, preveía en su artículo 19, apartado segundo:

«Del mismo modo, en el caso de producirse diferencias de criterio o antagonismo de intereses en las aspiraciones de dos o más provincias entre sí, el Cabildo Regional, por medio del Consejo Ejecutivo en primera instancia, examinará las reclamaciones de esa índole que se le formulen reglamentariamente, y procederá de modo que no se altere la cordial avenencia interprovincial, base de este Estatuto, ni padezcan los intereses regionales y nacionales. Los recursos que se entablen en segunda y definitiva instancia, serán examinados y resueltos por la Asamblea Plenaria en el primer pleno ordinario o extraordinario, y dichos recursos tendrán efectos suspensivos en cuanto a la ejecución del acuerdo recurrido.»

b) El proyecto de Estatuto de Aragón, elaborado en junio de 1936 por Domingo Miral y otros, establecía en su artículo 28:

«El Consistorio (constituido por el Justicia, Magistrados y Lugartenientes) tendrá las siguientes atribuciones:

6.º Conocerá de los conflictos de competencia entre la Diputación, los Consejos Comarcanos y los Ayuntamientos, ratificando o dejando sin efecto los Decretos de suspensión de acuerdos de los Consejos y Ayuntamientos, dictados por los presidentes de estas Corporaciones o por la Diputación.»

En suma, esta cuestión dependerá de la solución que a nivel general se adopte respecto a las competencias para la regulación del régimen local. Con todo, y aun admitiendo la posibilidad de que los respectivos Estatutos de las Comunidades autónomas asuman la competencia exclusiva para legislar sobre el régimen local, o bien las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales—alguna de las cuales puede ser el control de tutela, por supuesto de aquélla sobre éstas—previa la correspondiente transferencia, quedaría por resolver el espinoso problema de los posibles conflictos entre la Administración estatal y las corporaciones locales. Aquí sí que es imposible admitir una solución multiforme, como es obvio, y sería necesaria una respuesta normativa de carácter general para todos los diversos territorios.

IX. Exposición sumaria de los posibles cauces para la solución de conflictos competenciales

Otra cuestión a dilucidar es, desde luego, la que se plantea en el supuesto de aceptar la solución uniformista para resolver conflictos competenciales entre las diferentes entidades públicas territoriales del Estado. Para ello, vale la pena exponer sumariamente algunos de los planteamientos más comunes en nuestra historia jurídica y en el Derecho comparado con el fin de suministrar criterios técnicos útiles al respecto.

A) *La vía de tutela*

Por supuesto, y como he anunciado anteriormente, una solución no desconocida en Derecho español, y que reúne indiscutibles ventajas de cara a la prevención de situaciones conflictuales entre entidades personificadas dotadas de competencias distintas, se identifica con la figura de *la tutela* o control de unos entes sobre la actividad de otros. De ello se ha tratado am-

pliamente en una de las ponencias precedentes y no creo necesario insistir ahora en la exposición de sus planteamientos básicos. El empleo de la tutela evita, en ciertos casos, que se planteen situaciones conflictivas a través de la suspensión previa de decisiones de algún ente y su posterior remisión a los órganos del poder judicial para que éstos ratifiquen la suspensión o, por el contrario, la levanten declarando válida la decisión suspendida *ad cautelam*. El inconveniente que ofrece esta solución es obvio: por un lado, hay una dificultad de orden sustantivo a la hora de atribuir las facultades de tutela a unas entidades sobre otras; por otro lado, la actividad tutelante puede ser de legalidad o de oportunidad, según se sabe, lo cual choca frontalmente (en el segundo supuesto) con disposiciones constitucionales que reconocen y garantizan una esfera de decisión autónoma a las diversas entidades públicas que configuran el complejo organizatorio estatal.

B) *La llamada «solución escalonada»*

Un sistema poco afortunado, en mi opinión, pero que cuenta con algún precedente, sería el que podríamos denominar «solución escalonada o jerarquizada», que consiste en atribuir, partiendo del presupuesto de la estructura centralista a ultranza, al ente superior la facultad de resolver cualesquiera conflictos competenciales surgidos entre entes inferiores. Desde esta inaceptable perspectiva, el Estado resolvería las situaciones conflictuales de las Comunidades intermedias, y éstas conocerían de los conflictos generados entre entidades locales de su territorio. Es fácil concluir que semejante solución equivaldría a considerar a las distintas entidades como simples órganos del ente territorial superior, por lo que resulta inservible a los fines y dados los presupuestos que fija nuestro ordenamiento.

C) *La Justicia Constitucional*

Radicalmente distinto es el sistema que atribuye a la Justicia Constitucional la competencia para resolver los conflictos de atribuciones entre entidades de ámbito estructural y naturaleza diferentes. Partiendo de la base de que las corporaciones públi-

cas dotadas de autonomía no tienen más límites en su actuación que los que se derivan del propio planteamiento constitucional, dichas corporaciones gozan de la protección jurídica perfecta que les dispensa el texto ordinamental superior. En lo que se refiere a las controversias surgidas entre entidades con autonomía política reconocida (así, los Estados miembros de una federación, o incluso las comunidades regionales autónomas, por ejemplo) no hay duda de que este sistema asegura, mejor que ningún otro, la defensa de las competencias que genéricamente les atribuyen los textos constitucionales. Por esa razón la solución apuntada goza de cierto predicamento en el Derecho constitucional comparado, e incluso ha sido plasmada en algunos textos españoles históricos (incluido, por supuesto, el vigente texto constitucional de 1978). Sin pretender llevar a cabo un exhaustivo análisis normativo, así se soluciona el problema en nuestra Constitución republicana de 1931 —según hemos visto— (y, desde luego, en los diferentes Estatutos de las regiones autónomas), en la que su artículo 121, párrafo c), encomienda al Tribunal de Garantías Constitucionales la competencia para resolver «los conflictos de competencia legislativa y cuantos surjan entre el Estado y las regiones autónomas, y los de éstas entre sí».

La Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947, en su artículo 134, encomienda a la *Corte Costituzionale* el conocimiento de «los conflictos jurisdiccionales entre los poderes del Estado y las regiones y entre las regiones».

La Constitución de la República Federal Alemana, de 23 de mayo de 1949, en su artículo 93, va más allá, puesto que, además de atribuir a la Corte Constitucional Federal el conocimiento de las «controversias sobre derechos y deberes de la federación y estados...», encomienda a ésta la facultad de decidir «en otras controversias de Derecho público entre la federación y los estados, entre estados o *dentro de un estado*, siempre que no esté abierta otra vía judicial».

D) *El Poder Judicial*

Otro sistema distinto, que evita en cierto modo la congestión de la actividad de los Tribunales Constitucionales, consiste en encomendar a los órganos de la Justicia ordinaria o especiali-

zada (normalmente, contencioso-administrativa) la facultad de resolver cualesquiera conflictos de atribuciones entre las entidades públicas que integran la organización política del país. Así ocurre, por ejemplo, en USA, cuyo texto constitucional de 1787 atribuye al Poder Judicial la competencia para decidir «las controversias entre dos o más Estados».

Igualmente, en la Constitución de Méjico, de 5 de febrero de 1917, se asigna a los «Tribunales de la federación» la competencia para resolver toda controversia que se suscite:

a) Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados...;

b) Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal...

Y como cláusula genérica, el artículo 104 del mismo texto atribuye a los tribunales de la federación el conocimiento de «las controversias que se susciten entre dos o más estados o un estado y la federación».

Como ya vimos, este mismo sistema era el previsto en el Estatuto aragonés de 1936, elaborado por Domingo Miral y otros, para los conflictos competenciales entre entidades públicas «menores». El artículo 28 de éste encomendaba a la Corte de Justicia en pleno (o Consistorio) la facultad de «conocer conflictos de competencia entre las Diputaciones, Consejos comarcanos y los Ayuntamientos...».

E) *El órgano político o ad hoc*

Finalmente, hay otro sistema de resolución de conflictos entre entidades públicas de ámbito competencial diferente. Se trata de un sistema o fórmula que podríamos denominar «política», puesto que atribuye a un órgano *ad hoc*, normalmente integrado por representantes de las diferentes partes en conflicto, la facultad resolutoria definitiva de las contiendas competenciales entre aquéllas.

En cierto modo, este es el procedimiento francés del Tribunal de *Conflits*, aun cuando su competencia es, en este sentido, bastante más restringida.

La llamada «solución política» admite una enormidad de variantes y se presta a interpretaciones muy diversas. Un ejemplo de esta fórmula lo proporciona el Proyecto de Estatuto General del Estado Vasco-Navarro de 15 de junio de 1931, cuyo artículo 19 establecía:

«Los conflictos entre el Estado Vasco-Navarro y la República, que no puedan resolverse por gestión directa entre las Autoridades u Organismos representativos de ambos Estados se someterán a una Comisión mixta, nombrada la mitad por el Consejo General del Estado Vasco-Navarro y la otra mitad por el Parlamento español, presidida por el presidente de la República española...»

X. Conclusión

La exposición precedente no trata, desde luego, de agotar el tema. Hay otras posibles soluciones que dejamos fuera deliberadamente por entender que, ni desde el punto de vista histórico ni desde la perspectiva del Derecho extranjero se acomodan a las necesidades del planteamiento español. De entre los sistemas que brevemente se han mencionado, la Constitución española de 1978 ha señalado como idóneo el de la justicia constitucional para resolver los conflictos competenciales de todo tipo que puedan surgir entre el Estado y las Comunidades autónomas o los de éstas entre sí. Sin perjuicio de las advertencias ya formuladas en otro lugar de este trabajo, a propósito de la injustificada atribución al Tribunal de Garantías Constitucionales de los conflictos entre *órganos ejecutivos* de las Comunidades autónomas, puede decirse que para estos casos parece el sistema más adecuado. Otra cosa es que ello «congestione» hasta límites ahora insospechados la función del mencionado Tribunal, pero la disposición constitucional es inequívoca, ya no sólo por la literalidad de la misma, sino por el precedente que al respecto supone la Constitución republicana de 1931 que ha inspirado en tantos puntos a la vigente, así como por ser ésta una solución prevista en alguna Constitución europea.

Queda por resolver el espinoso problema de los conflictos competenciales entre otras entidades territoriales públicas. Sin

duda, algunas soluciones parciales han sido previstas en la Constitución española de 1978, como las de los artículos 150, párrafos 3, 155 y 161, párrafo 2, que son susceptibles de inspirar el desarrollo normativo futuro de esta cuestión.

Parece poder admitirse, sin demasiado esfuerzo, que, una vez resuelto el tema de la competencia sobre el régimen local, sean los respectivos *Estatutos* de las Comunidades autónomas los que dispongan qué cauce es el idóneo para resolver cuestiones competenciales entre entidades públicas integradas en el ámbito político y territorial de cada Comunidad.

De todos modos, y sabido que son posibles situaciones «conflictuales» entre el Estado y Entidades públicas territoriales de orden local, hay que arbitrar una solución uniforme y general en estos supuestos. Aquí no cabe, desde luego, que los Estatutos de Comunidades autónomas regulen peculiarmente este problema, ya que ello provocaría sin duda diferencias inadmisibles y, además, el Estado no aceptaría someter su competencia al examen o enjuiciamiento de ningún órgano administrativo o incluso legislativo extraño a su estructura. De ahí que, en esos supuestos, me parezca preferible *la solución del Poder Judicial*, único órgano imparcial e independiente que garantizaría la correcta aplicación del Derecho. Entiendo, además, que esta solución debe arbitrarse sin instancias o figuras intermedias, que sólo producirían innecesarias dilaciones en la resolución definitiva de la contienda. La misión constitucional de la Judicatura—prevista en el artículo 117, 3—saldría así fortalecida. En este sentido, la cláusula residual del artículo 123, 1 de la Constitución, atribuyendo al Tribunal Supremo la «jurisdicción en toda España...», salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales», garantiza las decisiones uniformes al menos en última instancia.