



Universidad de Oviedo
Universidá d'Uviéu
University of Oviedo

Facultad de Derecho
GRADO EN DERECHO

TRABAJO FIN DE GRADO

**EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES**

PELAYO SÁNCHEZ SANROMÁN

Convocatoria: Julio 2.020

RESUMEN

Este Trabajo de Fin Grado analiza los elementos definatorios de un procedimiento conflictual bastante peculiar y poco conocido, cuya resolución corresponde al Tribunal Constitucional, así como lo que ha sido su práctica. Dicho procedimiento pretende solucionar controversias competenciales entre algunos órganos constitucionales que pueden ver invadidas o menoscabadas sus atribuciones, y garantizar así la separación de poderes característica de un Estado democrático de derecho.

This dissertation analyses the defining elements of a rather peculiar and little-known conflictual procedure, whose resolution corresponds to the Constitutional Court, as well as what has been its practice. Said procedure aims to resolve competency disputes between some constitutional bodies that may see their powers invaded or impaired, and thus guarantee the separation of powers characteristic of a democratic State governed by law.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Art: Artículo

CE: Constitución Española

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

DA: Disposición Adicional

LO: Ley Orgánica

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial

LOTCC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

LOTCCu: Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

OJ: Ordenamiento Jurídico

RCD: Reglamento del Congreso de los Diputados

RS: Reglamento del Senado

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL	5
2.1) Regulación normativa	5
2.2) Naturaleza y funciones.....	7
2.3) Objeto y parámetro de enjuiciamiento.....	9
2.4) Legitimación.....	14
2.5) Procedimiento.....	18
2.6) La sentencia: contenido y efectos.....	23
3. LOS CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	25
3.1) STC 45/1986, de 17 de abril.....	25
3.2) STC 234/2000, de 3 de octubre.....	28
3.3) STC 34/2018, de 12 de abril y STC 44/2018, de 26 de abril.....	30
3.4) STC 124/2018, de 14 de noviembre.....	35
4. CONCLUSIONES	36
5. BIBLIOGRAFÍA	37
6. JURISPRUDENCIA	38

1. INTRODUCCIÓN

El conflicto de atribuciones, objeto de este Trabajo fin de grado, está relacionado de manera estrecha con la separación de poderes, pues pretende corregir las invasiones o los menoscabos competenciales entre diferentes órganos constitucionales.

No es un procedimiento que se suele utilizar usualmente. Prueba de ello es el hecho de que sólo se han resuelto cinco conflictos hasta la fecha y además, de esos cinco, tres son bastante recientes. Tampoco es un tema que se estudie en profundidad en las Facultades de Derecho, al menos, en el Grado; de ahí que todo ello haya despertado mi interés en analizar más detenidamente este asunto.

El Trabajo se estructura en tres partes. En la primera parte se explicará los aspectos más técnicos del procedimiento (naturaleza, objeto, parámetro, legitimación, procedimiento, contenido y efectos de la sentencia). En la segunda se procederá a hacer un análisis de los casos suscitados en las cinco sentencias que ha dictado el Tribunal Constitucional en relación a este procedimiento, mientras que en la tercera parte se expondrán las principales conclusiones.

Para realizar el Trabajo he utilizado fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Las fuentes doctrinales que abordan este tema y que he podido manejar son escasas y en su mayoría antiguas, por lo que, aunque han servido como base, están desfasadas en algunos aspectos y hacen especial hincapié tan solo en la primera Sentencia, la 45/1986, sin aludir a las posteriores. No es esta la única razón que explica que dicha Sentencia sea la más citada con diferencia a lo largo del Trabajo, pues es la que sienta los pilares sobre los que las demás irán construyendo sus fundamentos y fallos. Es necesario precisar que las sentencias se usarán tanto en la primera parte del Trabajo como en la segunda, aunque de distinto modo; en la primera con una finalidad aclarativa de los diferentes conceptos que iré analizando y sobre todo para interpretar correctamente los preceptos a los que haré alusión y en la segunda para dar a conocer los supuestos de hecho que hasta ahora han desencadenado los conflictos y el modo en que el Tribunal los ha resuelto. Por lo tanto, hay que tener en cuenta, que respecto de la primera sentencia ya existen algunos análisis de los que es más fácil recabar datos en los que apoyarme para llegar a mis propias conclusiones, mientras que el análisis y conclusiones del resto de las sentencias partirá íntegra y exclusivamente de mi propia interpretación.

2. EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

2.1 Regulación normativa.

Tanto el conflicto entre los órganos constitucionales como el procedimiento para su resolución vienen regulados principalmente en tres normas del Ordenamiento Jurídico español: la Constitución Española de 1978, la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) y en la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (en adelante LOTCu).

En cuanto a la Constitución Española (en adelante llamada CE), realmente no hace una alusión explícita a los conflictos. Entonces, ¿por qué dije anteriormente que el conflicto entre órganos constitucionales viene regulado en la CE? Pues porque, a pesar de que nuestra carta magna no haga una alusión explícita, los conflictos entre órganos constitucionales, encuentran su encaje en el art. 161 de la misma, que se refiere a la jurisdicción y competencia del Tribunal Constitucional (TC), más concretamente en el apartado d), cuando establece que el TC podrá conocer “De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas”.

Respecto a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la regulación del conflicto entre órganos constitucionales lo encontramos en los artículos 59, 73, 74 y 75.

El art. 59 LOTC llena de contenido lo dispuesto en el mencionado art. 161.d) CE. Junto a los conflictos entre entes territoriales, hay una referencia explícita a los conflictos de atribuciones que enfrenten al Gobierno estatal con el Congreso, Senado o Consejo General del Poder Judicial o a “cualquiera de ellos entre sí” (art. 59.1.c).

Por otro lado, los artículos 73 a 75 se encuentran dentro de un mismo capítulo, titulado “De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado”.

El art. 73.1 nos dice qué hacer cuando los órganos mencionados en el art 59.1 c) entiendan que otro de los órganos mencionados en el mismo apartado de dicho precepto, “adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes Orgánicas confieren al primero”. De esta manera, se puede interpretar que los sujetos legitimados en este procedimiento son los señalados en el artículo 59.1 c). En este

sentido, nuestro legislador ha optado por una redacción más concisa, a diferencia de lo ocurrido en otros países, como por ejemplo Italia, donde los términos que utilizan en su aún vigente “Legge” 87/1953 (Norme sullacostituzione e sulfunzionamentodella Corte costituzionale) son mucho más vagos, como podemos observar en el art 37, el cual señala que “el conflicto entre los poderes del Estado se resuelve por la Corte Costituzionale si surge entre órganos competentes para declarar definitivamente la voluntad del poder al que pertenecen y para la delimitación de la esfera de atribuciones determinada para los distintos poderes por normas constitucionales”. A raíz de esto se puede apreciar que la pretensión del legislador español en este aspecto es mejorar lo ya existente en los Ordenamientos Jurídicos de otros Estados. Dicho lo cual, se procederá a un análisis más profundo de la legitimación de las partes en otro apartado.

Después de esta especial mención, el art. 73 alude, como también estudiaremos más adelante, al necesario requerimiento extraprocésal, que, de no fructificar, permitiría al órgano cuyas atribuciones se han visto afectadas acudir al TC en los términos que allí se contemplan.

Para finalizar, el art. 74 se refiere al procedimiento que ha de seguir el TC para resolver el conflicto, mientras que el art. 75 completa esta información, haciendo especial hincapié en el contenido y efectos de la sentencia que dará por terminado dicho procedimiento.

Como hemos podido observar, la regulación resulta escueta, ya que solo abarca los arts. 59 y 73 a 75 y lo que se pueda aplicar de las disposiciones comunes procedimentales de los arts. 80 a 95. Pues bien, a pesar de ello, los artículos que hacen mención a este conflicto han sido redactados de tal manera que el legislador ha tenido en cuenta los problemas y confusiones que surgieron en otros Estados, sobretudo en Italia (ejemplo que ya hemos visto antes con la redacción de su artículo 37 de la ley 87/1953) y en Alemania, donde, como recuerda Gómez Montoro¹, “las lagunas normativas se han ido cubriendo gracias a una jurisprudencia uniforme y constante del Tribunal Constitucional alemán que han dado solución a casi todos los problemas que la imperfecta regulación del conflicto planteaba”. Por este motivo, se intentó que nuestras normas fueran más precisas que las de estos Estados. Así todo, aunque con menos intensidad, también aquí tendremos que guiarnos por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional acuñada en las sentencias 45/1986 de 17 de abril, 234/2000 de 3 de octubre, 34/2018 de 12 de abril, 44/2018 de 26 de abril y

¹ Gómez Montoro, Á. J,1992, *El Conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, págs. 247-248.

124/2018 de 14 de noviembre, que analizaremos más adelante. De la misma manera, también hablaremos más adelante sobre la anteriormente mencionada LOTCu para constatar los órganos que se encuentran legitimados para personarse en este procedimiento.

2.2. Naturaleza y funciones.

El mecanismo procesal que nos ocupa, tal y como mantienen el profesor Martín-Retortillo Baquer² o incluso, fuera de España, el catedrático italiano Carlo Lavagna³, tiene un carácter “residual”, en el sentido de que sirve para dotar de encaje a algunos conflictos de atribuciones que no encuentran acomodo en otros procedimientos existentes. Por ello, aunque infrecuente, es conveniente contar con él, ya que sirve para determinar el alcance competencial de los distintos órganos del Estado y con ello salvaguardar el principio de separación de poderes.

En este aspecto, la STC 45/1986 en su fundamento cuarto, destaca que

“El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales lo que tradicionalmente se ha llamado <<división de poderes>>, resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes”.

En esta misma línea, también hay que hacer especial mención a Porras Nadales⁴, ya que considera, que

“cuando el mecanismo de racionalización del control de constitucionalidad conecta con la problemática del conflicto entre órganos supremos del Estado, se enfrenta a uno de los más esenciales y característicos postulados de la teoría del Estado de Derecho: el principio de división de poderes. Un mecanismo esencial de articulación del Estado que, a pesar de su interminable proceso de transformación desde formulaciones anteriores al propio Montesquieu, sigue siendo un instrumento de garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional”.

² Retortillo Baquer, L.M., 1985, *Conflictos constitucionales de competencia y de atribuciones*, Madrid, IEF, vol. I, págs. 212-252.

³ Lavagna, C., 1979, *Instituzioni di Diritto Pubblico (“Conflitti di attribuzioni e ammissibilità del referendum”)*, Turín, U.T.E.T., págs. 1106-1111.

⁴ Porras Nadales, A.J., 1986, “Conflictos entre órganos constitucionales del Estado”, *Revista de Estudios políticos*, número 52, págs. 21-22.

Igualmente resulta, en mi opinión, acertada su apreciación de que en los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, a diferencia de lo que sucede en el habitual control de la actividad normativa del Estado, “donde se actúa sobre el esquema vertical de sistema de fuentes”, se trata más bien de mantener el equilibrio horizontal entre poderes con esferas de competencias separadas y funcionalmente diferenciadas. Concluye Porrás Nadales⁵, que la caracterización del proceso y resolución de estos conflictos se basa, prácticamente, por un lado, en algo que ya hemos subrayado anteriormente, su residualidad; y, por otro lado, que por afectar a los tres poderes, afecta de manera especial al judicial ya que “sólo el poder judicial, en efecto, queda excluido en la configuración constitucional del Estado europeo del ámbito de impulso a través de decisiones políticas, ocupando una posición funcionalmente subordinada en el proceso de creación y aplicación del Derecho, careciendo incluso de la posibilidad de expresar una voluntad propia, unificada y orgánicamente centralizada, frente a los restantes poderes del Estado”.

En otro orden de cosas, nos dice la LOTC en su art 73.1, que existe un conflicto cuando uno de los órganos a los que se refiere el art 59.1.c) de la misma ley (es decir, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial) adopta decisiones asumiendo atribuciones de otro. En este sentido, dicho procedimiento no es directamente un “proceso impugnatorio”, como señala la STC 45/1986, de 17 de abril; sobre todo se caracteriza por ser un cauce reparador (es decir, un medio para resolver el conflicto), por lo que, para que este procedimiento se pueda iniciar, es necesario que exista una intromisión de poder, una lesión previa, que suponga una confrontación entre los órganos del Estado ya mencionados anteriormente. Señala bien García Roca⁶ al apuntar que “la expresión conflictos constitucionales es ciertamente equívoca o polivalente y su precisión parece requerir de alguna matización”. Y esto se debe, a que, como él correctamente apunta, todos los casos que llegan al Tribunal constitucional son “conflictos constitucionales”, ya que el objeto sobre el que versan es la interpretación de la Constitución. Lo que diferencia un conflicto entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁷ (o de éstas entre sí) y entre órganos constitucionales del Estado, es “que mientras que en los primeros la pretensión a resolver versa sobre las competencias o atribuciones de varios entes u órganos, en los segundos lo que se pretende es proteger a los ciudadanos frente a la lesión o transgresión de sus derechos y libertades provocados por los poderes

⁵ Ibidem, pág. 22

⁶ García Roca, F. J., 1987, *El Conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, pág 45.

⁷ Ibidem, págs. 45-46.

públicos, o bien, controlar la irregularidad de una norma de inferior rango respecto a otra norma de rango superior”.

2.3 Objeto y parámetro.

El objeto del conflicto de atribuciones es “una vindicación de competencia a consecuencia de una decisión o un acto que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones” y que se impugnan a través de este procedimiento (STC 234/2000, de 3 de octubre). Es conveniente destacar la imprecisión en la que incurre la LOTC a la hora de establecer qué se puede impugnar y por qué motivo. El art.73 de la mencionada ley, señala:

“En el caso en que alguno de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta ley, por acuerdo de sus respectivos Plenos, estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la constitución o las leyes orgánicas confieren al primero, éste se lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la debida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque”.

Por otro lado el artículo 75.2 dispone:

“La sentencia del Tribunal determinará a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos”.

Como podemos observar, en el primer precepto se habla de “decisiones y en el segundo precepto de “actos”. De esta manera, cabe preguntarse cómo han de interpretarse estos dos términos. Pues bien, Gómez Montoro⁸, a partir de la jurisprudencia del TC sobre la interpretación de otros artículos de la LOTC, concluye que el término “decisiones” que emplea el art. 73 de la LOTC debe de interpretarse en un sentido amplio, en el que se incluya tanto actos como disposiciones normativas y resoluciones de los órganos legitimados que por su naturaleza sean susceptibles de implicar una lesión de los ámbitos competenciales de los demás órganos.

⁸ Gómez Montoro, Á. J., ob. cit., págs. 374-385.

Años más tarde, en la STC 234/2000, el Tribunal Constitucional, tras una restrictiva jurisprudencia sentada en la 45/1986, matiza su postura en su fundamento quinto al reconocer que

“aunque en puridad cupiera afirmar que, en este caso, el órgano constitucional demandado no ha ejercido una atribución que sea reivindicada como propia por el órgano constitucional demandante, lo cierto es que el Acuerdo de la Mesa del Senado de no admitir a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno ha frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ex art. 90.3 CE, haciendo imposible la misma en el supuesto planteado, más allá lógicamente de la corrección de su conducta, que será examinada posteriormente. Siendo, pues, la finalidad de esta vía procesal la de garantizar «la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias» y preservar «el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales» (STC 45/1986, FJ 4), y atemperando ahora la delimitación que de su objeto se hizo en la mencionada Sentencia, procede apreciar que tanto la decisión impugnada como la pretensión deducida en este supuesto han de considerarse suficientemente adecuadas a la estructura y función del conflicto de atribuciones, toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro”.

Podemos deducir de lo expuesto, que el TC hace una lectura expansiva del objeto del procedimiento que aquí nos atañe.

Siguiendo la línea de Gómez Montoro en este aspecto, cabe preguntarse además, si pueden las leyes o las omisiones ser objeto de conflicto. Respecto a esta cuestión se pronuncia la STC 45/1986 de 29 de abril, en la que ambas partes litigantes (Consejo General del Poder Judicial como parte actora y Congreso de los diputados como parte demandada) dedican en sus escritos un amplio tratamiento acerca de la admisibilidad de las leyes como objeto del procedimiento de un conflicto entre órganos constitucionales. Conviene señalar, que en esta sentencia no se impugna directamente la ley, sino actos propios del procedimiento legislativo (en este caso, votaciones del Congreso y Senado). En su fundamento tercero, el TC afirma que

“El plantear si en las relaciones entre órganos constitucionales del Estado puede admitirse en abstracto la hipótesis de una invasión de atribuciones sub

specie legis que, constitutiva de un vicio de la Ley por defecto de competencia pudiera ser residenciado ante el Tribunal en el conflicto de atribuciones, supone un análisis excesivamente general, y que puede resultar en estos momentos no sólo prematuro sino además innecesario.

No obstante no deben desconocerse las dificultades de encaje que podría tener la disposición legislativa dentro del cauce procesal abierto en los arts. 73 y siguientes de la LOTC y existen cauces específicos adecuados para el control de la constitucionalidad del contenido de la Ley. La propia regulación del procedimiento conflictual lo hace difícilmente practicable como reacción frente a una presunta invasión de atribuciones por obra del legislador.”

En definitiva, podemos concluir, que no cabe conflicto contra leyes.

En el resto de sentencias, se remiten a estas dos para determinar el objeto del litigio por lo que se puede decir que no procede analizarlas de momento.

Sobre las omisiones, no se había llevado hasta el Tribunal Constitucional una posible omisión como objeto de conflicto hasta el año 2016, conflicto sobre el que el TC dictó sentencia el 14 de diciembre de 2018 (a partir de ahora STC 124/2018). En dicha Sentencia, el Congreso de los Diputados plantea el conflicto ante el TC contra el Gobierno, debido al rechazo de éste a someterse a control parlamentario alguno. Hay que resaltar que el Gobierno del que se habla aquí es un gobierno en funciones, ya que después de las elecciones el Congreso aún no había investido Presidente. Pues bien, la cuestión del objeto de dicho conflicto, suscita notable atención en los escritos de ambas partes, hasta tal punto que el Abogado del Estado incluso solicita la inadmisión del conflicto por la indeterminación del objeto.

Hay que recordar aquí la reflexión que hace Gómez Montoro⁹ sobre las omisiones como conflicto de atribuciones (o como él los llama, conflicto negativo). Dice Gómez Montoro que para determinar si las omisiones pueden encajar dentro de lo que aquí entendemos por objeto del procedimiento, habría que estar atento a dos posibles variables. En la primera opción, habría que fijarse si el conflicto que deriva de dicha omisión se reduce a una vindicatio potestatis; en este supuesto no cabría manera alguna en la que la omisión implique una invasión de las competencias ajenas. En la segunda opción, el conflicto surge siempre que la omisión produce una lesión en la esfera competencial propia de los órganos. En este último caso, según Gómez Montoro, sí podría ser posible que se pudiera aceptar la omisión como objeto del conflicto, siempre que tal lesión fuera consecuencia de la inactividad del otro órgano.

⁹ *Ibidem*, pág. 405.

Es en esta última línea en la que parece pronunciarse el TC en su STC 124/2018, al decir, en su fundamento segundo:

“La demanda se adecúa a los requisitos que expresamente determina el artículo 73.2 LOTC (...). Además, se acomoda a la exigencia general del artículo 85.1 LOTC (...). En efecto, el conflicto de atribuciones tiene por objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de los órganos constitucionales mencionados en el artículo 59 LOTC a consecuencia de actos y decisiones de otro órgano constitucional, bien por invasión o usurpación de atribuciones ajenas o en un supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones (en este sentido, SSTC 34/2018, de 12 de abril, y 44/2018, de 26 de abril). Dicha reivindicación competencial, en este caso, de lesión por menoscabo de atribuciones, está claramente expresada en el suplico de la demanda cuando solicita a este Tribunal que se dicte sentencia determinando que corresponde al Congreso de los Diputados la atribución constitucional controvertida y, en consecuencia, declare que el Gobierno en funciones está sometido al control de la Cámara previsto en el artículo 66 CE. Asimismo, se solicita la nulidad de los actos ejecutados por invasión de atribuciones”.

Corresponde por lo tanto decir que sí caben las omisiones como objeto en el conflicto de atribuciones, siempre y cuando se produzca una lesión por menoscabo en la propia esfera competencial.

Procede examinar ahora más detenidamente, con base en el mencionado art. 75.1 LOTC y en la jurisprudencia constitucional sentada en las SSTC 45/1986 y 234/2000, cuál es el motivo que puede explicar la existencia de conflicto. Así en la sentencia 45/1986 de 29 de abril, se afirmaba en su fundamento primero que

“El conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art 59.3 LOTC y que tiene por principal objeto la vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional”.

La sentencia dice que el objeto vindicado solo puede estar configurado por actos constitutivos de invasión de atribuciones (art 75.2 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano al que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se

resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de las mismas.

Se puede deducir de lo expuesto que en esta primera sentencia con un alcance bastante restringido solo se admite como objeto del litigio decisiones que estrictamente usurpen atribuciones, diferenciándose así, por ejemplo, de los conflictos interterritoriales, donde se han admitido conflictos por mero menoscabo competencial, no por invasión, como aquí nos atañe.

En la siguiente sentencia, la 234/2000, el TC, aun partiendo de la doctrina de la STC 45/1986, matizó esta interpretación tan restrictiva y aceptó el mero menoscabo de la atribución de poderes. Cabe decir que el TC se pronunciaba al respecto del acuerdo tomado por la Mesa del Senado el 29 de noviembre de 1995, sobre la no admisión a trámite la declaración de urgencia para la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley Orgánica, con las siguientes palabras “no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, de 17 de abril, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido Acuerdo la atribución que reclama el Gobierno... sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa del Senado que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE”.

Todo esto hace que, actualmente (y a modo de resumen), sean impugnables, dentro de este procedimiento:

- 1- Actos, resoluciones y disposiciones normativas infralegales constitutivos de invasión de atribuciones de los órganos mencionados en el artículo 59.1 c) de la LOTC.
- 2- Actos que hayan podido incurrir en lesión por menoscabo de atribuciones de esos mismos órganos.
- 3- Omisiones, cuando producen una lesión en la esfera competencial de otro órgano.

En cuanto al parámetro para enjuiciar las atribuciones presuntamente invadidas, el art. 73.1 LOTC deja bien claro que éste debe de ser la Constitución y las leyes orgánicas. Puede entenderse que, como en los procesos de constitucionalidad, el TC puede utilizar para resolver el conflicto un parámetro complejo, integrado por la Constitución y por las leyes orgánicas que la desarrollan, precisando las competencias de los distintos órganos constitucionales implicados. En definitiva, estaría también aquí presente el concepto de bloque de la constitucionalidad, del que forman parte las

normas que por cumplir la función de concreción anteriormente mencionada pueden actuar como parámetro procesal.

Pero no solo las leyes orgánicas cumplen ese papel, cabe señalar otras normas típicas del derecho constitucional que llamativamente no son mencionadas en la LOTC. Se trata, por supuesto, de los reglamentos parlamentarios.

En este aspecto, García Roca¹⁰ supone y explica, que lo que el legislador tal vez trató de evitar es que se pudiera ampliar excesivamente los sujetos que pudieran entrar en conflicto, admitiéndose los órganos internos de las cámaras, aunque con el sistema de legitimación que contiene el art 59.3, este temor sería superfluo. Lo que está claro, es que se deja fuera de las normas delimitadoras de atribuciones unas normas que habrían podido integrarse en el bloque de la constitucionalidad utilizado como parámetro por el TC.

2.4 Legitimación.

Los sujetos legitimados los podemos encontrar en el art. 59.1.c) LOTC. Así pues, son: el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial (en adelante llamado CGPJ).

Presentar al Gobierno como órgano constitucional legitimado, no supone ningún problema, ya que es un órgano constitucional del Estado. Lo único destacable es la controversia que suscita Gómez Montoro¹¹ al destacar la falta de concreción por parte de la LOTC sobre el término “Gobierno” que emplea el art 59, poniendo al mismo nivel al Consejo de ministros y al Presidente del Gobierno, cuando tal vez lo mejor habría sido haberlos mencionado por separado, ya que, aunque el Presidente ejerce junto a los demás miembros del Gobierno las competencias propias del poder ejecutivo, éste tiene otras competencias diferenciadas a las del Consejo de Ministros, como por ejemplo nombrar a dichos ministros, coordinar sus funciones, etc.

Sobre el Congreso y el Senado resulta llamativa la legitimación por separado que hace la LOTC de las dos cámaras de las Cortes Generales. Este reconocimiento singular no es fruto de la casualidad, pues nuestra Constitución en vez dotar solamente de competencias a las Cortes Generales, da a ambas cámaras competencias que son exclusivas de cada una (por ejemplo, el control de decretos-leyes, la moción de censura al Presidente del gobierno o la autorización para la aplicación del art 155 CE).

¹⁰ García Roca F.J. ob. cit, pág, 155.

¹¹ Gómez Montoro, Á. J., ob. cit., págs. 338-340 .

En este aspecto, Gómez Montoro¹² destaca la falta de legitimación de las Cortes Generales en su conjunto, pues, según él, “aunque difícilmente se producirán conflictos de este tipo, es bueno que ya que se ha instaurado un sistema para la resolución de los conflictos entre los órganos supremos del Estado, se dé cabida en el mismo a estas hipótesis”. De esta manera, se podría decir que la falta de legitimación de las Cortes Generales es consecuencia de una omisión del legislador que puede resolverse perfectamente mediante una reforma del artículo 59 LOTC.

De todas formas, aunque esté individualizada la legitimación de las Cortes en el Congreso y el Senado, éstos no dejan de ser órganos complejos. Es por ello que autores expertos en la materia, como el propio Ángel Gómez Montoro, al que ya he citado antes, o Francisco Javier García Roca, se pregunten sobre el grado de legitimación que pudieran alcanzar los diversos órganos integrados en ambas cámaras. Ambos autores parten del art. 73 de la LOTC. A partir de ahí, García Roca¹³ se apoya en la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional de varios preceptos de la CE y la LOTC, mientras que Gómez Montoro¹⁴ opta por formular su teoría a raíz de lo conocido hasta ese momento, apoyándose en el anteproyecto de la LOTC y en otros autores, entre ellos el propio García Roca. Lo que sí está claro es que, aunque abordan el tema desde perspectivas diferentes, los dos tratan de responder las mismas preguntas, algunas de las cuales, gracias a la jurisprudencia del TC que tenemos actualmente, ya se encuentran resueltas.

Sobre los plenos, según el artículo 73.1 LOTC son los que tienen que acordar si se ha producido una invasión de atribuciones por parte de otros órganos constitucionales y además son los encargados de comunicar tanto la invasión como la solicitud de revocación al órgano supuestamente invasor. En las sentencias posteriores a la 85/1986, el conflicto lo interponen normalmente el pleno del Congreso y el pleno del Senado (representados ambos por el letrado de las Cortes generales), por lo que puede y debe decirse que el pleno es un órgano legitimado para interponer el conflicto.

De todas formas, cabe destacar que Gómez Montoro¹⁵ va más allá e indaga si es posible que otros órganos internos de las Cámaras puedan tener legitimación en el conflicto entre órganos constitucionales. De esta manera, por ejemplo, se pregunta sobre la legitimación que tendrían las diputaciones permanentes, ya que una de sus funciones principales es la de “velar por los poderes de las cámaras cuando estas no estén reunidas” (art 78.2 CE). Gómez Montoro comenta que la legitimación dependerá

¹² *Ibídem*, pág. 330.

¹³ García Roca, F. J., *ob. cit.*, págs. 65-93.

¹⁴ Gómez Montoro, Á. J., *ob. cit.*, págs. 330-351.

¹⁵ *Ibídem*, págs 331-340.

de si la actuación de la diputación permanente se realiza en períodos de inter sesiones o inter legislaturas. En el primer caso, dice Gómez Montoro, obviamente no tendría legitimación, pues “basta con esperar a que la Cámara se reúna”. Sólo cabría la legitimación de la diputación permanente en este caso en el supuesto de que la Cámara no pueda reunirse antes de que transcurra el plazo. Sobre el segundo supuesto, Gómez Montoro alega que no cabe duda de la legitimación activa de la diputación permanente, a tenor de lo dicho anteriormente del art 78.2 CE, pero duda sobre la legitimación pasiva ya que, o bien “en estos casos habrá que entender que el órgano requirente no puede plantear el conflicto hasta transcurrido un mes desde la reunión de la nueva Cámara” o bien habrá que considerar “que puede plantearse el conflicto, pero entonces éste no habrá de tramitarse por el TC hasta que la Cámara se reúna y esté en condiciones de personarse en el proceso”. Lo cierto es que Gómez Montoro no ha ido mal encaminado, pues bastantes años después de escribir esta monografía, el Tribunal Constitucional, en su STC 124/2018 de 14 de diciembre, se pronuncia sobre la legitimación de la diputación permanente del Congreso de los Diputados, para interponer ante el mismo un conflicto competencial contra el gobierno en funciones. El TC entendió en el fundamento segundo de esta sentencia, que, aunque estuviera disuelta la Cámara, la diputación permanente estaba legitimada para ejecutar el acuerdo al que se había llegado en el pleno del Congreso de los Diputados, de interponer el conflicto de competencias ante dicho Tribunal.

Dentro de lo expuesto hasta ahora, Gómez Montoro¹⁶ también se ha planteado la legitimidad de las comisiones, del presidente de la cámara, de la junta de portavoces y de los grupos parlamentarios. Respecto de las comisiones, todas sus competencias son reconducibles al pleno, por lo que no tendría mucho sentido dotarlas de legitimación; respecto a los grupos parlamentarios, tampoco tendría sentido. Primero porque resulta obvio que no se les puede considerar órganos que integren las cámaras, pero es que además, la tutela de sus propios derechos ya está garantizada en nuestro OJ a través del recurso de amparo. Bien diferente es el caso del presidente de la cámara, la mesa y la junta de portavoces, pues, aunque sus competencias son todas de carácter interno y esto haga difícil que su ejercicio pueda dar lugar al conflicto entre órganos, estos son dotados de competencia por el pleno, que puede aprobar y modificar el reglamento por el que se rigen dichos órganos en cualquier momento. Además, la tramitación de determinados proyectos de ley o la de determinadas enmiendas, pueden dar lugar a invasión de atribuciones.

¹⁶ *Ibidem*, págs. 333-334.

Pasando ya a hablar del Consejo General del Poder Judicial, el TC en su sentencia 45/1986 establece que efectivamente el éste órgano se encuentra legitimado en los conflictos de atribuciones competenciales, pero no los órganos que integran el CGPJ, pues

“los órganos judiciales en sí mismos considerados no son órganos constitucionales a los efectos de plantear conflicto de atribuciones según el art. 59.3 LOTC” ya que los conflictos posibles entre Juzgados y Tribunales y otros órganos del Estado tienen previstos otros cauces procedimentales en los que tiene cabida el propio Consejo. Además al configurarse constitucionalmente como su órgano de gobierno, no podría ser, ni siquiera a efectos procesales, representante del Poder Judicial, pues ello estaría en contradicción con el principio constitucional de «independencia de Jueces y Magistrados» (arts. 117.1 CE) y ese presunto carácter representativo habría de admitirse también del lado pasivo, sujetando así al miembro integrante del Poder Judicial a instancias o actuaciones judiciales del propio Consejo”.

Aunque no se encuentre dentro de los órganos mencionados en el art. 59.1 c), es necesario hacer una mención especial al Tribunal de Cuentas, ya que, aparte de aparecer en el anteproyecto de la LOTC en su art. 78, el art. 8.1 LOTCu dispone: “Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional”.

Efectivamente¹⁷, este órgano se contemplaba en el anteproyecto de la LOTC y fue retirado de su redacción final por la Comisión del Senado tras algún que otro soliviantado debate parlamentario.

Más adelante, se redactó el proyecto de LOTCu, dentro del cual el art 8 ya venía escrito de la misma manera que lo conocemos hoy en día. Llama la atención, que este precepto, a diferencia de lo que pasó con el 78 del anteproyecto de LOTC, suscitó a penas discusión parlamentaria alguna.

De todas formas, este precepto parece ser muy ambiguo y ha suscitado bastantes dudas entre los principales autores expertos en la materia. La más habitual es si el Tribunal de Cuentas está legitimado para interponer un conflicto entre órganos constitucionales.

¹⁷ *Ibidem*, págs. 352-354

Pues bien, a esto nos responde perfectamente Gómez Montoro¹⁸, tomando como referencia la STC 45/1986, en la que el TC dio traslado de los escritos que planteaban los conflictos mismos, al Congreso, al Senado y al Gobierno, excluyendo de esta manera al Tribunal de Cuentas como órgano legitimado en el conflicto, cosa que luego se repetirá en el resto de sentencias. Pero es que además Gómez Montoro nos indica lo explícito que fue el TC en su fundamento primero de la mencionada sentencia cuando dice

“El conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 de la LOTC”.

Por otro lado, también saca sus propias conclusiones al decir que dicho art. 8, en relación a las competencias jurisdiccionales, ha quedado vacío de contenido debido a la Ley 2/1987 de Conflictos Jurisdiccionales, que establece la competencia para la resolución de estos conflictos del Tribunal y la Sala de Conflictos de Jurisdicción (en vez de atribuir dicha competencia al TC).

Podría deducirse de esto que el Tribunal de Cuentas no puede ser considerado un órgano legitimado para interponer el conflicto de competencias, pero Gómez Montoro concluye diciendo que no pueden descartarse otras interpretaciones.

A día de hoy, el Tribunal de Cuentas no ha aparecido en ninguna Sentencia que verse sobre conflictos entre órganos constitucionales, ni si quiera para debatir su posible legitimación, por lo que resulta conveniente que el legislador nos aclare este artículo 8.

Para acabar ya este apartado, cabe hacer mención a la postulación y defensa procesal, ya que los órganos constitucionales que acabamos de analizar, necesitan actuar a través de una persona física, tal como indica el art 82 LOTC, el cual precisa que los órganos actuarán representados por el miembro al que designen a excepción del ejecutivo, que será siempre representado por el Abogado del Estado. De esta manera, por ejemplo, en las diversas sentencias al Gobierno lo representa el Abogado del Estado y al Congreso y el Senado lo representan el letrado de las Cortes Generales.

2.5 Procedimiento.

Los arts. 73 a 75 LOTC resultan determinantes para conocer el procedimiento de tramitación del conflicto de atribuciones.

¹⁸ Ibídem, págs. 360-361.

Según se desprende del art. 73 el procedimiento consta de dos fases: la extraprocesal del requerimiento previo (73.1) y la propiamente procesal ante el TC (73.2). La expresión “requerimiento previo”, como podemos observar, no aparece en el citado artículo. Entonces, ¿por qué lo llamo así? Pues bien, para empezar resulta necesario dotar de una expresión algo más técnica que la establecida en el art. 73 “se lo hará saber así”; en segundo lugar, este trámite funciona como un verdadero requerimiento de incompetencia. Además, a partir de la STC 234/2000 en adelante, todas las sentencias hacen mención en los antecedentes a un requerimiento interpuesto por parte del órgano actor al órgano “requerido” antes de presentar el conflicto ante el TC. Por tanto está más que justificado llamar a la fase previa “requerimiento previo”.

Dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico existen otros procedimientos de resolución de conflictos en los que está presente un requerimiento previo, por ejemplo, los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aunque parecidos no son idénticos, ya que el requerimiento previo es potestativo cuando es el Estado quien lo interpone, mientras que en el caso que aquí nos atañe, el requerimiento previo siempre resulta un trámite imprescindible.

El requerimiento previo parece tener como finalidad, por un lado, la búsqueda de una solución pacífica del conflicto mediante el común acuerdo entre las partes afectadas y, por otro lado, evitar el desgaste que le puede suponer tanto al TC como a las partes implicadas un conflicto de esta naturaleza. A pesar de ello, y como ha demostrado el tiempo, esta última finalidad parece haber caído en saco roto, pues todos los conflictos que han sido iniciados por requerimiento previo han terminado en sentencia del TC. Podemos concluir, siguiendo las palabras de Trujillo Rincón¹⁹, que “el requerimiento previo no sólo es una invitación a que el órgano requerido reconsidere su actitud, sino que encierra a su vez una intimidación, una advertencia que de no efectuar las rectificaciones que se piden, se puede ir a la siguiente vía que prevé la LOTC” (es decir al conflicto entre órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional).

En cuanto a la forma y contenido que debe de tener el requerimiento, el art. 73 nos deja unos términos excesivamente vagos y por ello, habrá que deducir o indagar en otros preceptos de la LOTC para precisar los mismos. Respecto a la forma, el art. 73.1 dice que el órgano que considere lesionadas sus competencias “se lo hará saber así” al órgano requerido. También nos dice en su apartado segundo que el escrito que acompañe al planteamiento del conflicto, debe acompañar un certificado sobre “la comunicación cursada de lo prevenido en el número anterior a este artículo”, por lo

¹⁹ Trujillo Rincón, M. A., 1995, *Los Conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, pág. 310.

que se puede deducir que para iniciar el procedimiento ante el TC tiene que haber constancia de ese requerimiento. La forma más fácil entonces es hacerlo por escrito. En relación al contenido, el art. 73.1 solo nos dice que el órgano requirente tiene que estimar que otro de los órganos del art. 59.1 c) ha adoptado decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes Orgánicas confieren al primero. Por ello quizás pueda extrapolarse a este caso lo dispuesto en la LOTC para otros requerimientos competenciales, en concreto el presente en el conflicto positivo de competencias, como sugiere Gómez Montoro²⁰. Pues bien, según el art. 63.3 “en el requerimiento se especificarán con claridad 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”. Se puede deducir entonces, que el requerimiento debe de estar cuidadosa y objetivamente motivado en Derecho, señalando la decisión que haya provocado la indebida asunción de atribuciones y las disposiciones legales y/o constitucionales presuntamente infringidas.

Respecto al plazo, el órgano dispone del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque. El art. 73.1 vuelve a emplear unos términos vagos haciendo que resulte difícil determinar el día a quo para empezar a computar el plazo de un mes que otorga dicho precepto. Esta problemática parece ser que no pone de acuerdo ni si quiera a expertos en la materia. Gómez Montoro²¹ parte de la jurisprudencia alemana y determina que si se trata de una norma, el tiempo comienza a correr el día de su publicación. Trujillo Rincón²², en cambio, cree que eso no resultaría adecuado, pues es difícil seguir la producción de los distintos órganos y propone partir de la interpretación que se hace en la STC 57/1982 sobre el artículo 80 LOTC que nos remite a la LEC (actualmente, al art. 133), que nos dice que se empezará a computar “desde el día siguiente a aquel en que se hubiere efectuado el acto de comunicación del que la Ley haga depender el inicio del plazo, y se contará en ellos el día del vencimiento, que expirará a las veinticuatro horas”. Este problema además no está solucionado hoy en día, pues pese a tener cinco sentencias de este procedimiento, ninguna se pronuncia, ni siquiera se cuestiona, el comienzo del plazo al que hace referencia el art. 73.

Una vez formulado el requerimiento, el órgano constitucional requerido puede adoptar tres posiciones: revocar la decisión adoptada, reafirmarse en ésta o no hacer ni una cosa ni la otra, provocando un silencio negativo. Así pues, si el órgano requerido

²⁰ Gómez Montoro, Á. J., ob. cit., pág. 417.

²¹ Ibídem, pág. 419.

²² Trujillo Rincón, M. A., ob. cit., pág. 313.

revoca su decisión, el órgano requirente verá satisfechas sus pretensiones y desaparecerá la controversia. En cambio, si el órgano requerido se reafirma en la decisión que ha adoptadoo tácitamente no la rectifica, el requirente planteará el conflicto ante el TC. Puede darse la peculiar situación de que la fundamentación dada por el órgano requerido convenza a la otra parte de que no ha infringido su ámbito de atribuciones; en ese caso, el requirente no planteará conflicto ante el TC.

En cuanto a la forma de la contestación al requerimiento, se supone, que, debido a los mismos motivos que para el requerimiento, ésta también deberá de ser por escrito; y en cuanto al contenido, en la STC 45/1986, queda demostrado que se suscitó un debate sobre si el escrito de contestación debía de ser breve (limitándose exclusivamente a señalar la decisión adoptada) o si, por el contrario, el órgano requerido debía motivar las razones por las que tomaba determinada decisión. La Mesa del Congreso se decantó por la segunda solución, redactando un escrito bastante largo en el que analizaba caso por caso, los argumentos esgrimidos del CGPJ y explicaba las razones que le llevaron a declinarlos. Dados los términos en los que está escrito el art. 73.2 LOTC, ambas opciones son totalmente válidas y con cualquiera de ellas se abre la vía para el planteamiento del conflicto ante el TC.

Sobre el plazo, dice Gómez Montoro²³ que, aunque el mes que establece el art. 73.2 hace referencia a la revocación de la decisión conflictiva, este también debe aplicarse a la contestación del requerimiento. El órgano requerido puede responder en sentido negativoreafirmando su competencia o puede dejar transcurrir el mes sin dar contestación. En ambos casos el requirente dispondrá de un mes a partir de entonces para acudir al TC y plantear el conflicto.

Llegamos ahora, a la fase de formalización del conflicto.

Según el art. 73.2, el conflicto lo planteará el órgano que considere lesionadas sus competencias, mediante escrito que en el que especificará los preceptos que considera que han vulnerado sus atribuciones y formulará las alegaciones que estime oportunas. Señala también el mencionado artículo: “A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que repute necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo.

Tampoco se regula en la LOTC, plazo alguno para la resolución del trámite de admisión o inadmisión. En este sentido, señala García Roca²⁴, de manera bastante acertada en mi opinión, que el escaso número de sujetos admitidos como posibles

²³ Gómez Montoro, Á. J., ob. cit., pág. 423.

²⁴ García Roca, F. J., ob. cit., pág 165.

partes y de conflictos interpuestos, así como la especialidad de la materia hacen sin duda de este tipo de trámites algo innecesario. Ahora bien, también dice que en un futuro podría resultar oportuno, si se ampliara de algún modo la legitimación. Puestos ya a mencionar la ausencia de referencias a cuestiones procedimentales importantes, también hay que destacar que el planteamiento del conflicto no implica nunca la suspensión de la eficacia de la decisión impugnada. Así se desprende de la sentencia 45/1986, en la que el Tribunal Constitucional entiende que cuando el legislador ha querido dotar al TC de facultades suspensivas, lo ha hecho de manera expresa; dichas facultades están tasadas y no pueden extenderse a casos distintos de aquellos para los que están previstos. Otra vez más, pues, la escasa regulación al respecto refleja la imperfección técnica por parte del legislador a la hora de regular este procedimiento. Dicho esto, cabe destacar, en mi opinión, la necesidad de dotar al Tribunal Constitucional de facultades suspensivas, que le permitan decidir a él en cada caso, después de valorar los posibles perjuicios que se pueden derivar de la no suspensión de la decisión impugnada.

Dentro de los diez días siguientes a haber recibido el Tribunal Constitucional el escrito de planteamiento del conflicto, tal y como establece el art. 74 LOTC, éste dará traslado del mismo al órgano requerido y le fijará el plazo de un mes para formular las alegaciones que estime procedentes. Como podemos observar, el art. 74 establece un único trámite de alegaciones, por lo que no cabe réplica o dúplica. Este además es el momento procesal donde se acepta la intervención del coadyuvante, al decir el mismo precepto que

“Idénticos traslados y emplazamientos se harán a todos los demás órganos legitimados para plantear este género de conflictos, los cuales podrán comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones”.

Todos los sujetos del artículo 59.1.c) tienen capacidad para intervenir en todos los litigios de los conflictos constitucionales; es decir, que pueden actuar no solo el órgano que solicita la tutela jurídica y frente a quien se presenta dicha tutela, sino que también pueden intervenir el resto de órganos, tanto en el lado activo como en el pasivo, apoyando a las partes del proceso o incluso ocupando una posición idéntica en el litigio. A esto se le conoce como coadyuvante, una figura jurídica que la LOTC incluye en su art. 74, para ayudar al demandante o al demandado.

Sobre el art. 75 cabe decir que permite al TC en su primer apartado, solicitar cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión. De esta manera, si el Tribunal Constitucional hace uso de esta facultad, deberá abrir un nuevo plazo para que las partes tengan conocimiento de esos documentos y aleguen lo que estimen oportuno.

Por último, el art. 75.1 también pone fecha al fin del procedimiento. Según el mismo, el Tribunal tendrá un plazo para resolver de 30 días a contar desde “la expiración del plazo de alegaciones” o “del que, en su caso, se fije para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias, que no será superior a otros 30 días”.

2.6 La sentencia. Contenido y Efectos.

El art. 75.2 de la LOTC dispone: “La sentencia del Tribunal determinará a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos”.

Este precepto probablemente sea el mejor redactado de la LOTC respecto al tema que nos concierne, ya que establece los 3 contenidos posibles de la sentencia. De todas, tal como apuntan autores como Trujillo Rincón²⁵ y Gómez Montoro²⁶, no es necesario que la sentencia tenga que contener este triple pronunciamiento, pues únicamente el primero es imprescindible.

Ahondando un poco sobre la breve y concisa regulación del contenido de la Sentencia que se establece en este precepto, cabe decir a pesar de esto y del carácter residual que encarna este procedimiento, que éste puede resultar ser bastante variado. De ésta manera podemos encontrar sentencias como la STC 45/1986, que se pronuncia de manera desestimatoria sobre la titularidad de una competencia que el CGPJ consideraba que era suya o la STC 234/200 en la que, por estimación del Tribunal, se anula el acto por el cual el Senado no admitía a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Aun así otras sentencias como la STC 34/2018 y la 44/2018, pueden llegar a ser muy similares entre sí. Su contenido llega a ser casi idéntico ya que ambas tratan de vetos presupuestarios sobre los que se discutía la

²⁵ Trujillo Rincón, M. A., ob. cit., págs. 326-327.

²⁶ Gómez Montoro, Á. J., ob. cit., pág. 447.

titularidad de la competencia (si del Gobierno o Del Congreso de los Diputados) que terminaron desestimados en favor del Congreso.

Respecto a los efectos de la sentencia, se pueden agrupar en cuatro categorías: cosa juzgada, vinculación a los poderes públicos, plenos efectos erga omnes y eficacia temporal.

Sobre el efecto de cosa juzgada, Gómez Montoro²⁷ distingue a su vez entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material. En sentido formal, el valor de la cosa juzgada significa que la sentencia es firme, es decir, que es inimpugnable; mientras que en sentido material, supone que determinados contenidos de la sentencia tienen una especial fuerza vinculante para futuros procesos que se desarrollen ante el mismo o ante otro órgano jurisdiccional, vinculación que impide que sobre el mismo asunto recaiga un nuevo pronunciamiento.

Respecto a la vinculación de los poderes públicos, parece va más allá de la simple obligación de todos los poderes públicos, independientemente de que estén legitimados o no en este procedimiento, de cumplir lo que disponga el TC en el fallo de las SSTC; también habrán de atender a lo que disponga en sus fundamentos jurídicos. Esta vinculación especial es consecuencia de la función de intérprete supremo de la Constitución que el TC tiene encomendada (art 1.1 LOTC) y de la doctrina que con base en ella va sentando al hilo de la resolución de los asuntos concretos que conoce.

En relación al efecto erga omnes, éste viene de la interpretación dada del art. 164.1 CE que dice que las sentencias “que declaren la inconstitucionalidad de una ley o norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos ante todos”. Al no estimar ningún derecho subjetivo las sentencias que versan sobre los conflictos entre órganos constitucionales, hay que interpretar que producen efectos erga omnes.

Para terminar, el legislador, y haciendo referencia una vez más a Gómez Montoro²⁸, en lo que a eficacia temporal de las sentencias se refiere, ha otorgado al Tribunal Constitucional en la LOTC la facultad de determinar singularmente, caso a caso, el alcance de sus decisiones en relación con las situaciones jurídicas producidas al amparo de la decisión impugnada.

En las cinco sentencias dictadas hasta el momento, los tres primeros efectos se cumplen perfectamente en todas ellas, respecto a la precisión de la eficacia temporal, de momento no se ha dado en ninguna.

²⁷ Ibídem, pág. 452.

²⁸ Ibídem, pág. 463.

3. LOS CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3.1. STC 45/1986, de 17 de abril.

Probablemente la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 17 de abril, sea la más importante de las que vamos a hablar aquí, ya que es la primera que resuelve este procedimiento, y, por ello, será la que el TC tome como referencia para dictar las siguientes; tanto a la hora de interpretar las normas procesales como para determinar si existe invasión de competencias entre órganos constitucionales. También cabe destacar que esta fue la única Sentencia existente hasta el año 2000, lo que nos hace ver el uso excepcional de este procedimiento.

El CGPA, tras ver desatendidos los requerimientos efectuados a instancia de su Pleno, planteó, de acuerdo con este, conflictos de atribuciones ante el TC contra la decisión del Pleno del Congreso que aprobaba el proyecto de Ley orgánica del Poder Judicial en lo relativo a su art. 119 y DA 1.2 inciso primero; la decisión del Senado que aprobaba enmiendas a dicho proyecto y el texto enmendado; y la decisión del Pleno del Congreso que aprobaba el mencionado proyecto, especialmente en lo atinente a las disposiciones señaladas.

El art. 119 se refería a la elección de los 20 vocales del Consejo por parte de ambas Cámaras, cosa que el CGPJ consideró una indebida asunción de atribuciones por parte del Congreso. La CE en su art 122.3 “ya señalaba con claridad cuál era la composición del Consejo”, por lo que en este caso entendió que se había invadido la competencia para elegir a los 12 vocales de procedencia judicial que debería de corresponder a los Jueces y Magistrados.

Sobre la DA, el CGPJ estimó que las Cámaras no estaban autorizadas para delegar en el Gobierno potestad reglamentaria sobre el Estatuto Jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, ya que lo impedían expresamente los arts. 81 y 82 CE y la propia filosofía del propio proyecto aprobado. Esa potestad, a su juicio, pertenecía al CGPJ, como órgano de gobierno.

Con arreglo al art. 74 de la LOTC, el Tribunal Constitucional dio traslado del escrito al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, que comparecieron

representados por los Letrados de las Cortes y un Abogado del Estado, respectivamente.

El Letrado de las Cortes, en representación del Congreso de los Diputados, no sólo solicitó la inadmisión del conflicto, sino que además, afirmó la competencia de la Mesa para rechazar el requerimiento de revocación dirigido al Congreso y sostuvo la imposibilidad de plantear una cuestión de competencia frente a una ley, pues aquí realmente es de lo que se trata, pues a su entender se impugnan “meros actos de trámite dentro de [un] iter legislativo”, que ya concluyó. Además solicitó, de admitirse el conflicto, que se desestimara esta vía procedimental. En términos similares se pronunció el Letrado que representaba al Senado.

El Abogado del Estado, por su parte se limitó a aspectos formales e hizo hincapié en que el objeto del procedimiento del conflicto de atribuciones no comprende las leyes. Además solicitó la acumulación de los conflictos promovidos por el CGPJ, es decir, que las varias pretensiones planteadas por el CGPJ se tramiten en un mismo procedimiento, al entender que se daban las circunstancias de conexión establecidas en el artículo 83 de la LOTC; solicitud que terminó admitiendo el Pleno del Tribunal.

Cabe mención especial a la solicitud de suspensión de la decisión impugnada por parte del CGPJ, como medida cautelar, en relación a los efectos de la aprobación por el Congreso de los diputados del proyecto de la LOPJ. Dicha petición, según Trujillo Rincón²⁹ fue desestimada por el Pleno del TC mediante Auto 462/1985 de 4 de julio, alegando que no cabe la posibilidad de suspensión en los procesos constitucionales y que además en este caso se pedía la suspensión de una ley, cuando, en lo que se refiere a estas normas, excepto en los supuestos del art 161.2 de la Constitución, su impugnación no suspende su vigencia ni aplicación, según dispone el art 30 LOTC.

Una vez que una vez formuladas las alegaciones pertinentes por parte de los órganos en conflicto, el TC dictó Sentencia desestimatoria para los tres conflictos planteados por el CGPJ, ya que consideró que este no era el cauce adecuado para resolver los problemas planteados por varios motivos:

- 1) El CGPJ estaba en realidad planteando conflictos contra una ley.
- 2) No hay invasión de atribuciones competenciales del CGPJ por lo que carece de legitimación

Respecto del primer motivo, el TC concreta la cuestión en “la posibilidad de promover en nuestro derecho conflictos de atribuciones con ocasión de la adopción de

²⁹ Trujillo Rincón, M. A., ob. cit., pág. 378

cuestiones legislativas”, ya que el CGPJ mantenía que el conflicto no se estaba planteado frente a una ley, sino contra decisiones tomadas por las cámaras. En este aspecto, el TC alega que este argumento se contradice cuando el CGPJ, en el último de sus escritos, expresa que “la acción se promueve frente a la invasión de atribuciones realizada por la ley”; no puede ser de otro modo, porque según el TC, esas decisiones parlamentarias son actos de trámite de un procedimiento legislativo ya concluido, que en opinión del TC “se integran” en la disposición legislativa aprobada, existiendo cauces procedimentales más idóneos que los del art. 73 y ss. de la LOTC para controlar la constitucionalidad del contenido de una ley

En cuanto al segundo motivo, el TC sostiene que, en lo relativo a la DA 1.2, las Cámaras no han invadido la competencia del CGPJ, ya que, las Cortes lo único que han hecho al respecto es legislar sobre la producción del Derecho”, para lo que son competentes, según la CE. Además añade que el CGPJ en ningún momento defiende la titularidad de una competencia reguladora otorgada por la CE, sino que lo único que hace es impugnar “que las Cortes confieran la potestad al Gobierno”. Solo cabría una defensa de atribuciones propias partiendo de la hipótesis de que el CGPJ estuviera argumentando la existencia de una “reserva reglamentaria” a favor del mismo y desmiente el TC el uso de tal argumento, aludiendo a que entonces, sería necesario que existieran “disposiciones reglamentarias del gobierno que (...) pudieran constituir por su contenido, una lesión actual y directa de esas facultades de autoorganización”. Por tanto, “la diferencia de sujeto y objeto demuestra la propia inviabilidad del procedimiento conflictual elegido”.

Tampoco se invaden competencias del CGPJ, en lo que a la elección de los doce vocales a los que se hace referencia en el artículo 119 se refiere, pues en este procedimiento quien debe en su caso intervenir son los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, carentes de legitimación en este procedimiento, a diferencia del CGPJ, que sí está legitimado, pero exclusivamente para defender sus “propias atribuciones”.

De todo lo dicho, el TC constata que, al no haber sido invadida competencia alguna del CGPJ, este no tiene legitimación en este procedimiento conflictual.

Para finalizar, recordamos la relevancia de esta sentencia, más allá de la resolución del caso concreto, puesto que establece los límites de la legitimación activa y pasiva y concreta cuál debe de ser el objeto de este procedimiento, además del criterio a seguir para reconocer cuándo se invade la competencia de otro órgano constitucional. Cosas que ya son explicadas en la primera parte de este TFG.

3.2. STC 234/2000, de 3 de octubre.

Este conflicto es “promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo”.

Debido a la disolución de las Cámaras producida por la convocatoria de unas nuevas elecciones, la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, declara la caducidad de la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo; por lo que el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, interpone un escrito de iniciación del conflicto en el que solicita que se revoque el acto del Senado, el cual considera lesivo de sus propias competencias, en tanto la Constitución le permite declarar urgente un proyecto de ley.

Después de esto, la Sección Primera del TC, acuerda admitir a trámite el conflicto y da traslado de la demanda al Senado para que proceda a formular las alegaciones que estime pertinentes.

Respecto al Senado, su principal alegación es la inexistencia de objeto en este procedimiento, ello en base a dos motivos:

- 1) Que el objeto del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales ha de referirse siempre “a actos ilegítimos por vicios de incompetencia y no a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se impugna que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano”.
- 2) Que además, la declaración de caducidad del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo ha hecho desaparecer el objeto del proceso.

El Tribunal Constitucional dicta sentencia estimatoria a favor del Gobierno, declarando que el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995 por el que se inadmitió a trámite la declaración de urgencia efectuada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, invadió la atribución que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno; ello en base a los siguientes motivos:

- 1) Respecto a la cuestión relativa a la adecuación del acto impugnado como objeto de este conflicto, parte el TC de la interpretación hecha por el mismo en la STC 45/1986 en relación al objeto, y considera que

“aunque en puridad cupiera afirmar que, en este caso, el órgano constitucional demandado no ha ejercido una atribución que sea reivindicada como propia por el órgano constitucional demandante, lo cierto es que el Acuerdo de la Mesa del Senado de no admitir a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno ha frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia ex art. 90.3 CE, haciendo imposible la misma en el supuesto planteado”.

Por ello, concluye que

“la pretensión deducida en este supuesto han de considerarse suficientemente adecuadas a la estructura y función del conflicto de atribuciones, toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro”.

Se puede destacar aquí, que con este argumento el TC matiza la concreción sobre el motivo impugnatorio establecido en la anterior Sentencia (la 45/1986), dejando así de ser tan hermético, ya que ahora ya no es imprescindible que exista “una efectiva invasión de atribuciones, en menoscabo del órgano que debería haberlas adoptado”, sino que basta con que se haya “frustrado el ejercicio de una atribución” que un órgano considere como propia.

- 2) Sobre la cuestión acerca de la caducidad, destaca el TC, en sus fundamentos sexto y decimoquinto, que “al haber caducado la tramitación del acto requerido, no es necesaria declaración de nulidad alguna”, pero sigue siendo necesario pronunciarse sobre la controversia competencial.
- 3) Respecto a la cuestión de fondo, dice el TC que la discrepancia que han suscitado el Abogado del Estado y la representación del Senado sobre la facultad que el art. 90.3 CE concede al Gobierno, “radica en la existencia o no de un límite temporal para su ejercicio, límite que aquella representación fija en la entrada del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, momento a partir del cual, en su opinión, el Gobierno no puede declarar urgentes los proyectos de ley a efectos de su tramitación en el Senado”. Determina de esta

manera, el propio Tribunal, en su fundamento undécimo, que del propio tenor del artículo 90.3, “no resulta el límite temporal que se aduce a la facultad del gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley con los efectos que a tal declaración se anudan en el precepto constitucional”,y también alega que,

“Tal limitación temporal no resulta tampoco de un examen teológico o finalista del mecanismo puesto a disposición, en este caso, del Gobierno para abreviar el tiempo de tramitación en el Senado de los proyectos de ley con los efectos que a tal declaración se anudan en el precepto constitucional. En la urgencia, pues, que el Gobierno atribuye a un determinado Proyecto de Ley estriba la razón y el fundamento último de la facultad que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE, siendo claro, como reconoce la representación del Senado, que dicha urgencia puede ser percibida por el Gobierno tanto en el momento de depositar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados como en un momento posterior, iniciada ya la tramitación parlamentaria del mismo, como consecuencia de cambios de circunstancias”.

De esta manera, el TC alega que “no existe razón o justificación alguna atendiendo a la finalidad de la facultad conferida al Gobierno en el art 90.3 CE para deducir el límite temporal” que el Senado aduce y que indebidamente le sirvió para fundamentar la no admisión a trámite de la declaración de urgencia del Gobierno, lesionando con ello sus atribuciones.

3.3. STC 34/2018, de 12 de abril, y STC 44/2018, de 26 de abril.

Estas dos sentencias, a pesar de versar sobre diferentes temas, tienen grandes similitudes, por ello he optado por un análisis conjunto, a fin de evitar repeticiones monótonas y duplicidades innecesarias.

Estos dos conflictos son promovidos por el Gobierno de la Nación frente a acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazan los “vetos presupuestarios” que él había formulado, en el primer caso, a la proposición de ley socialista referida a la suspensión del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa y, en el segundo caso, a la proposición de ley socialista sobre modificación del artículo 42.1 del estatuto de los trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados, de 9 de septiembre de 2016.

Respecto al primer conflicto, éste se inicia el 14 de octubre de 2016, cuando el Gobierno de la Nación manifiesta a la Presidenta del Congreso de los Diputados su disconformidad, a los efectos del art 134.6 CE, con la tramitación de la proposición de Ley Orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013. El Gobierno apoya su fundamentación en dicho artículo 134.6 CE, que establece que “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”, así como en el artículo 126 del Reglamento del Congreso, en cuyo apartado segundo dispone que “ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. “La Mesa del Congreso de los Diputados rechazó la petición del Gobierno y mediante acuerdo, de 18 de octubre de 2016, admitió a trámite la toma en consideración de la citada proposición de ley orgánica, alegando que el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”.

Desde entonces, el Gobierno considera invadida la atribución que le es propia del artículo 134.6, tal y como se refleja en el escrito de iniciación del conflicto, en el cual el Abogado del Estado alega, que “al rechazar dicha disconformidad el Congreso ha ignorado atribuciones constitucionales del Gobierno, vulnerando de esta manera los artículos 134.6 CE y 126.2 del RCD”.

El 14 de febrero de 2017, el pleno del TC, acuerda admitir a trámite el conflicto y da traslado de la demanda al Congreso de los diputados para que proceda a formular las alegaciones que estime pertinentes dentro del plazo establecido en el artículo 74.

En el segundo conflicto, la Mesa del Congreso, a pesar de la negativa del Gobierno a que se tramitase la proposición de ley, debido, según su criterio, al aumento de gasto “que supondría su aprobación para el sector público empresarial” en relación con las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos generales del Estado para el año 2016, acordó, el 18 de octubre de 2016, admitir a trámite la citada proposición de ley, por considerar que “el criterio del Gobierno no justifica de forma objetiva y suficiente que la misma implique aumento de créditos o disminución de ingresos del Presupuesto en vigor”.

El Gobierno acordó plantear conflicto constitucional de atribuciones, siendo presentada la demanda ante el TC el 20 de enero de 2017, dentro del plazo previsto en el artículo 73.2 LOTC.

A partir de aquí se procederá a analizar los hechos de ambas sentencias de manera conjunta, como se ha explicado al inicio de este punto.

De esta manera, los argumentos que alega el Abogado del Estado en su escrito de iniciación del conflicto, son casi exactamente los mismos, tanto en el primer conflicto como en el segundo: la solicitud de aplicación de la doctrina sentada en las SSTC 223/2006 y 242/2006, el apoyo competencial que otorga el art 134.6 CE y el 126.2 RCD al Gobierno para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan aumento de gastos o disminución de ingresos, la alusión a los usos y costumbres parlamentarias y al comportamiento de la Mesa del Congreso en otras legislaturas.

Por otro lado, la Letrada de las Cortes Generales también contesta de manera casi idéntica. En ambos casos responde que el Gobierno no ha presentado ninguna prueba de los hechos que afirma, ni en sus escrito de alegaciones, ni tampoco en la documentación aportada y respecto a las alusiones realizadas por el Abogado del Estado en relación al art 134.6, considera que dicho precepto constitucional se refiere estrictamente a “aumentos de créditos o de ingresos que ya estén vigentes y consignados en el presupuesto” y razona que la actual redacción del precepto “no debe permitir al Gobierno un poder incondicionado de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios que no tengan una vinculación precisa con la norma presupuestaria”.

Además señala que el presupuesto al que hace alusión el Gobierno es un presupuesto prorrogado y por tanto, rechaza la tesis del Gobierno de que el presupuesto prorrogado es un presupuesto en vigor, a los efectos de la interpretación del artículo 134.6 CE y de acuerdo con la STC 242/2006.

En cuanto a la existencia de un uso o precedente, la Letrada de las Cortes Generales rechaza la tesis del Gobierno de considerar los acuerdos de la Mesa del Congreso como un «uso parlamentario», en la acepción jurídica de este término, ya que entiende que la costumbre o el precedente tienen que estar referidos al ejercicio de la facultad que se atribuye al Gobierno, no a la aceptación o rechazo por la Cámara de la disconformidad del Gobierno, tal como el conflicto está planteado, pues se alega que ha existido una invasión competencial. Además, según el artículo 1.3 del Código civil,

la costumbre, o el uso jurídico no interpretativo de una declaración de voluntad asimilado a costumbre, solo puede existir en defecto de ley, en cuyo concepto ha de incluirse el reglamento parlamentario.

Tomando como referencia las Sentencias 45/1986 y 234/200, lo primero que hizo el TC en ambos casos fue determinar si los acuerdos podían ser objeto de estos procedimientos y también determinó la legitimidad de las partes. Tras una serie de deliberaciones relacionadas con los requisitos que establecen tanto las anteriormente mencionadas sentencias, el TC consideró que dichos elementos encajaban en los procedimientos que se estaban siguiendo, pues, si bien no había invasión, en tanto la Mesa ejercía una competencia que le era propia, sí podría haber un “menoscabo” competencial de las competencias del Gobierno, de lo que se deriva su legitimación en el caso.

En los fallos de las Sentencias, el TC, después de repasar su doctrina sobre esta materia y ceñir su examen estrictamente al Presupuesto del año afectado por las proposiciones de ley, desestima los conflictos interpuestos por el Gobierno por varios motivos.

El TC, tras considerar que la jurisprudencia sentada en las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, es “insuficiente para resolver el conflicto de atribuciones que aquí se plantea”, cree “necesario concretar con mayor precisión los contornos de la potestad del artículo 134.6 CE, partiendo de la doctrina sobre el reparto de competencias presupuestarias entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que se refleja en el artículo 134 CE”. En este sentido, determina el TC que “la conformidad que debe prestar el Gobierno conforme al artículo 134.6 CE se refiere a la incidencia de una iniciativa del Parlamento sobre el presupuesto mismo y que su finalidad es salvaguardar la autorización ya obtenida por el ejecutivo del legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos públicos, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto y, en suma, su propia acción de gobierno (art. 97 CE). Por ello, aunque el art 134.6 (denominado “veto presupuestario”) sea un reflejo de la confianza otorgada por la Cámara..., lo determinante para su régimen jurídico es la propia función instrumental que el Presupuesto cumple al servicio de la acción del Gobierno”. Esta “prerrogativa del Ejecutivo (...) se ciñe a aquellas medidas cuya incidencia [directa] sobre el presupuesto del estado sea real y efectiva”, “ha de referirse siempre al presupuesto en vigor” y no “a presupuestos futuros” y debe motivarse, expresando “tal incidencia y precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas”. Si a tenor de la misma “resulta evidente” “el carácter manifiestamente infundado del criterio del

Gobierno”, la Mesa, “sin sustituir la apreciación del Gobierno”, podrá rechazar el veto en ejercicio de su función “jurídico-técnica” y no de control de “oportunidad política”. En este caso el TC entiende que la Mesa no ha menoscabado la competencia del Ejecutivo, puesto que en su motivación “no justifica de forma objetiva y suficiente” que “la proposición registrada fuera a suponer un aumento de crédito o disminución de ingresos vinculados con el presupuesto en curso”.

3.5. STC 124/2018, de 14 de noviembre.

Esta sentencia resuelve la controversia suscitada ante la negativa del ministro de defensa a comparecer en sede parlamentaria para informar sobre lo acontecido en una reunión de la OTAN, alegando que, al estar el Gobierno en funciones, el Congreso no puede someterlo a control, al no existir “relación de confianza” entre ellos.

Tras ver rechazado su requerimiento al Gobierno, el Congreso planteó conflicto de atribuciones, al entender menoscabada su función de control sobre le ejecutivo que el art 66.2 CE le encomienda, sin perjuicio de considerar también afectados otros preceptos constitucionales.

El 9 de junio de 2016, el pleno del TC acordó admitir a trámite el conflicto constitucional que promueve el Congreso de los Diputados y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 74 LOTC al Gobierno en funciones al objeto de que en el plazo de un mes, pueda formular las alegaciones que estime procedentes. Dicho traslado se efectuará también, como determina el mismo precepto, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial, para que puedan comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones.

Con fecha de 7 de julio de 2016, se presentó en el Tribunal Constitucional el acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente del Senado, de comparecer en el presente conflicto entre órganos constitucionales.

En primer lugar, el Senado da explicaciones sobre la motivación de las alegaciones que formula al amparo del artículo 74 LOTC: por un lado, por entender que el conflicto afecta a las competencias constitucionales del Senado; por otro, para defender sus actuaciones durante la XI Legislatura, en la que ha estado el Gobierno en funciones.

El 13 de julio de 2016, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones solicitando la inadmisión del conflicto o, subsidiariamente, su desestimación ya que,

considera que la mesa de la Diputación Permanente carece de legitimación para plantear el mismo, de acuerdo a lo establecido el artículo 73.2 LOTC y alega, que “lo único que ha podido plantear el Pleno del Congreso es el requerimiento al Gobierno denunciando la vulneración de competencias”.

En segundo lugar, entiende el Abogado del Estado, que el artículo 73 LOTC dispone que el conflicto se planteará respecto de «decisiones», esto es, actos concretos que manifiesten el menoscabo competencial, como sucede en los conflictos territoriales, mientras que, ni en el requerimiento del Pleno ni en la demanda, se concreta nada sobre la decisión que se impugna.

El 14 de noviembre de 2018, el TC dicta sentencia estimatoria. Antes de entrar en el fondo, se pronuncia sobre una serie de aspectos previos vinculados a la admisión y del conflicto.

La solicitud por parte del Abogado del Estado de inadmisión del conflicto por la falta de legitimación de la mesa de la Diputación Permanente para plantear el mismo, no fue atendida, porque según el TC “la decisión [de interponer el conflicto de atribuciones] se adoptó por el Pleno del órgano constitucional, como exige el artículo 73 LOTC, habiéndose limitado la mesa de la Diputación Permanente a la ejecución de dicho acuerdo”.

Sobre la inadmisión del conflicto por la indeterminación de su objeto y de las pretensiones que formula, dice el TC que “la demanda se adecúa a los requisitos que expresamente determina el artículo 73.2 LOTC, ya que se especifican los preceptos que se consideran vulnerados y se formulan las alegaciones que se han estimado oportunas, así como se acompaña de los antecedentes que se han estimado necesarios y de la comunicación de que se ha cumplimentado el requerimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 73.1 LOTC. Además, se acomoda a la exigencia general del artículo 85.1 LOTC, de que el escrito sea fundado y fije con precisión y claridad lo que se pida”. Aunque los actos que se considera menoscaban la competencia del Congreso aparecen recogidos en el cuerpo de la demanda y no en el suplico, en éste suficientemente “se expresa la pretensión que se ejerce ante el Tribunal en forma de vindicación de las atribuciones y de declaración de nulidad de los actos que dieron lugar a la presunta vulneración. Por lo tanto, atendiendo a que finalidad decisiva y principal de este proceso es el pronunciamiento sobre la titularidad de la atribución controvertida (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 6), se ha de rechazar este óbice planteado por el Abogado del Estado”.

Sobre el fondo del asunto, el TC, con base en lo dispuesto en el art. 66.2 CE y en otros preceptos que diseñan las relaciones Gobierno-Congreso, estima que el Gobierno menoscabó la función de control, vital en un Estado democrático, que el citado art. 66.2 CE confiere al Congreso de los Diputados, en atención al “carácter representativo” de las Cortes Generales de las que forma parte. La relación de confianza Gobierno/Congreso, propia de un sistema parlamentario, “se inicia con la investidura del Presidente del Gobierno”. El que ésta no se haya producido aún, en el caso que nos ocupa, no impide al Congreso controlar al Gobierno en funciones, porque el TC interpreta que la CE no vincula plenamente “control y relación de confianza”. El control puede llevarse a cabo, porque “es consustancial a la forma de gobierno parlamentaria” y va más allá de la relación fiduciaria, “ya que corresponde también al Senado” y no todos los instrumentos a través de los que se desarrolla provocan una “ruptura de esa relación”. Tampoco “se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el artículo 66.2 CE, basándose en que el Gobierno en funciones no desarrolla actividad, en la medida en que... sigue desarrollándola”, como prueba en este caso que uno de sus miembros haya asistido a una reunión de la OTAN. Cosa distinta es que “la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones” y “ejercerse de acuerdo con el principio de lealtad institucional”, como advierte el propio TC.

4. CONCLUSIONES

Como hemos podido observar, este procedimiento es peculiar en su configuración y en su práctica. Si nos fijamos en su normativa reguladora, resulta escueta, a veces imprecisa, necesitando muchas veces sus preceptos ser interpretados por el TC. Si nos fijamos en su implementación, tan sólo en cinco ocasiones el TC ha tenido ocasión de resolverlo; pocos procedimientos han sido menos usados.

Efectivamente, hay varios aspectos a mejorar, por ejemplo, aclarar términos que inducen a confusión, como el de decisiones/actos de los arts. 73.1 y 75.2 LOTC vinculados al objeto del conflicto, precisar la legitimación en lo que respecta al Tribunal de Cuentas, que es una incógnita debido a la pésima redacción del art. 8 LOTCu, determinar el dies a quo del plazo de un mes previsto en el art. 73 o explicitar la necesidad de requerimiento previo al órgano invasor por parte de aquél que ve invadidas sus competencias, que ahora tan sólo cabe deducir de las palabras “se lo hará saber así” del art. 73 LOTC. Todo ello puede ser perfectamente subsanado en un

futuro por el legislador, pero hasta entonces debemos atenernos a la lectura que hacen las Sentencias del TC de dichos preceptos.

A pesar de todo, tampoco se puede decir que la regulación del procedimiento sea pobre o incompleta, ya que el legislador, a la hora de redactar estos 3 artículos de la LOTC, ha tomado nota de los problemas surgidos en otros Estados como consecuencia de la vaga terminología expresada en sus normas y ha tratado de evitar que se trasladen a nuestro Ordenamiento Jurídico.

Lo que sí podemos concluir de lo dicho, es que a pesar de sus imprecisiones y de su poca utilización, este procedimiento, cuando se le ha dado ocasión, ha cumplido un papel relevante en la salvaguarda de la separación de poderes, tan fundamental en un Estado moderno, y, aunque pueda parecer un procedimiento “menor”, lo cierto es que resulta una garantía capital, al proteger uno de los elementos esenciales del Estado de derecho.

Por lo demás, esperemos que en el futuro el legislador revise y resuelva los problemas aquí analizados, en aras de perfeccionar estos conflictos, para facilitar la tarea tanto a las partes litigantes como al propio TC.

5. BIBLIOGRAFÍA

García Roca, Francisco Javier, *El Conflicto entre Órganos Constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1987.

Gómez Montoro, Ángel J., *El Conflicto entre órganos constitucionales*, Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1992.

Lavagna, Carlo, *Instituzioni di Diritto Pubblico* (“Conflitti di attribuzioni e ammissibilità del referendum”), U.T.E.T., Turín, 1979.

Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, “*Conflictos constitucionales de competencia y de atribuciones*”, en: vva. El Tribunal Constitucional, vol. I., IEF, Madrid, 1981, págs 212-252.

Porras Nadales, Antonio J., “*Conflictos entre Órganos constitucionales del Estado*”, *Revista de Estudios políticos*, número 52, 1986, págs. 19-46.

Trujillo Rincón, María Antonia, *Los Conflictos entre Órganos Constitucionales del Estado*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1995.

6. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1986, de 17 de abril (BOE núm. 102 de 29 de abril de 1986)

Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2000, de 3 de octubre (BOE núm. 267 de 07 de noviembre de 2000)

Sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril (BOE núm. 124 de 22 de mayo de 2018)

Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2018, de 26 de abril (BOE núm.130 de 29 de mayo de 2018)

Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2018, de 14 de noviembre (BOE Nº 301, de 14 de diciembre de 2018)