



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**PRÁCTICA DEL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES ANTE EL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

Presentado por:

Loreto Domínguez Gómez

Tutelado por:

Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 7 de julio de 2020



RESUMEN

La instauración de la democracia en España dio lugar a la promulgación de una nueva constitución, la de 1978, en la que se establecía una separación de poderes y la creación de órganos para poder desarrollar y asegurar el funcionamiento de la democracia.

El nuevo funcionamiento y separación de poderes puede verse en algunos casos menoscabado entre los distintos órganos del Estado, por ello se necesita un órgano capaz de resolver estos conflictos, por lo que se le concedió al Tribunal Constitucional esta función de juez de conflictos.

Dentro de su papel como juez de conflictos nos encontramos con varios tipos de conflictos, los cuales son desarrollados por diversas leyes, en este caso vamos a desarrollar en profundidad el conflicto entre los órganos reconocidos como constitucionales por el art. 59.3 de la Ley Orgánica del TC. En este trabajo se va a analizar su legitimación, procedimiento, admisión y analizar que conflictos se han planteado y cuales han sido sus fallos.

ABSTRACT

Appearance of democracy in Spain supposed the promulgation of a new constitution: Constitution of 1978, which settled on separation of powers and bodies in order to develop and guarantee the well running of democracy.

This well running may be damaged at some points by several state bodies, this is why it's needed an authority able to solve the named conflicts. Therefore Constitutional Court was conceded function of conflicts judge.

Inside this roll there're several types of conflicts, which are developed by varied laws, in particular in this text we will deeply explain the conflict between bodies recognized as constitutional ones by article 59.3 of Organic Law of Constitutional Court. Through these lines



it will be analyzed its legitimacy, procedure and admission, and it will be developed which conflicts have been laid out and its fails.

PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, conflicto, órgano constitucional, procedimiento, competencias, menoscabo e invasión.

KEY WORDS

Constitutional Court, conflict, constitutional body, proceedings, competency, damage and invasion.



INDICE

Introducción	5
1. Los conflictos constitucionales	7
1.1. Origen del Tribunal Constitucional	7
1.2. El Tribunal Constitucional Español	8
1.3. Por qué el Tribunal Constitucional tiene atribuido este tipo de funciones	13
1.4. Qué es un órgano constitucional	14
1.5. Qué es un conflicto	18
1.6. Qué es el Conflicto entre Órganos Constitucionales	20
1.7. Tipología conflictual.....	22
1.7.1. Conflictos Territoriales.....	23
1.7.2. Conflictos entre Órganos Constitucionales del Estado	31
1.8. La Tramitación de los diferentes tipos de conflictos	32
1.9. Derecho comparado	35
1.9.1. Italia.....	35
1.9.2. Alemania	40
2. El Conflicto entre Órganos constitucionales.....	45
2.1. Quién está legitimado	45
2.1.1. El problema con el Tribunal de Cuentas	49
2.2 Procedimiento	53
2.2.1. Fase de conciliación previa	53
2.2.2. Fase de formalización del conflicto.....	55
2.2.3. La sentencia.....	56
2.3. Trámite de admisión	57
2.4. Fase de alegaciones.....	57
2.5. Qué actos se han recurrido.....	59
2.6. La ratio <i>decidendi</i> del TC en esta materia: ¿Existen patrones argumentativos comunes?	64
2.7. Fallos y efectos de los fallos	69
3. Conclusiones	72
4. Referencias Bibliográficas	75



INTRODUCCIÓN

La sociedad avanza día a día, y como consecuencia de este avance, se producen grandes cambios desde distintos puntos de vista, como desde el económico o el social, o desde el punto de vista político y legislativo, que es el que a nosotros nos interesa, dentro del cual ha surgido la separación de poderes como uno de los elementos consustanciales al Estado de derecho.

Con el fin de poder asegurar esta separación de poderes, de gran importancia para cualquier Estado democrático, se han creado una serie de mecanismos y procedimientos, y de acuerdo con la vigente CE de 1978 cuyo Título IX lleva por rúbrica “Del Tribunal Constitucional” y junto con la LOTC de 3 de octubre de 1979, que definen al Tribunal Constitucional como “órgano constitucional supremo inherente de la constitución, independiente de los demás órganos constitucionales sometido solo a aquellos y a su LO”, este va a ser el encargado de múltiples competencias como “son el recurso de amparo y cuestión de inconstitucional, la declaración de inconstitucionalidad de los tratados internacionales o la verificación de los nombramientos de Magistrados del TC”; y más concretamente las competencias objeto de este trabajo: “los conflictos de competencia entre el estado y Comunidades Autónomas o de estas entre sí, por una parte, y los conflictos entre órganos constitucionales del Estado”; por ello, podemos afirmar que tanto la CE como la LOTC otorgan al Tribunal Constitucional la facultad de ser juez de conflictos, es decir, que será el que resuelva en caso de que se produzca una invasión de competencias entre los diferentes órganos constitucionales del Estado.

Cada conflicto de competencias tiene sus especialidades, legitimación, procedimiento y controversias; por ejemplo, el conflicto entre órganos constitucionales del Estado solo puede ser planteado por aquellos órganos reconocidos como órganos del Estado por el art.59.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que da lugar a una serie de controversias por dejar fuera a muchos otros órganos de gran importancia u órganos que tienen en sus propias Leyes Orgánicas atribuida esta legitimación, como es el caso del Tribunal de Cuentas. Todas estas particularidades de cada uno de los tipos de conflictos existentes van a ser analizadas, profundizando más en el protagonista de este trabajo.



Desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 1979, sólo se han planteado cinco conflictos entre órganos constitucionales; lo que pone en relieve, no su escasa importancia, sino, su especialidad, la cual se va a poner de manifiesto en los siguientes apartados.

Este trabajo, se divide en dos partes; una primera parte más introductoria, en la que se explica brevemente porqué el Tribunal Constitucional tiene atribuida esta competencia y los distintos conflictos de los que es competente el Tribunal Constitucional, para poder observar sus diferencias y similitudes con el tipo de conflicto que nos ocupa, la cual es necesaria para poder comprender esta segunda parte, en la que analizaremos el conflicto entre órganos Constitucionales, a través de esas cinco sentencias que ha dictado el Tribunal Constitucional a cerca de este conflicto para que este aprendizaje sea lo más práctico posible.



1. LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES

1.1. ORIGEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La justicia constitucional surge con la implantación del régimen constitucional moderno, más concretamente con la Constitución Norteamericana de 1787, reconocida como la primera constitución moderna. En España, la justicia constitucional no surge hasta la Constitución Republicana de 1931, pero solo es un inicio, es en 1978, con la Constitución vigente, cuando se consolida. Para saber más acerca de que es la justicia constitucional, debemos realizar un pequeño análisis de la Constitución americana y otras de nuestros vecinos europeos. En la Constitución Americana no hace una mención expresa a la justicia constitucional, pero se deriva de dos de sus previsiones:

- Supremacía de la Constitución.
- Atribución del poder judicial de los Estados Unidos al Tribunal Supremo y a los Tribunales federales inferiores.

De estas dos notas se entiende que los tribunales, tanto el Supremo como los federales, están vinculados a la Constitución como "una obligación más alta", por tanto, con supremacía. En el sistema americano, la fuente del poder va a radicar de la propia Constitución. Pero no es hasta 1803, con la sentencia *Marbury v. Madison*, cuando se concreta expresamente que la Constitución es la norma suprema de cualquier acto o legislación, desde entonces ninguna ley podrá ser contraria a la propia Constitución.

En Europa la recepción de este modelo judicial se produjo gracias a Kelsen, que introdujo este sistema en la Constitución Austríaca de 1920. Presenta grandes diferencias con la americana; Kelsen establece un sistema de "*jurisdicción concertada*", por lo que existirá un solo Tribunal, el Tribunal Constitucional, el cual será el "único cualificado para declarar la inconstitucionalidad de una ley¹", además, no solo declararán la inaplicabilidad de una ley, sino que irán más allá, anulando

¹ AGUADO, C. y ARAGÓN, M. (2011) *Organización general y territorial del Estado, temas básicos de Derecho Constitucional* (p.294) (2ª edición) (Tomo II) Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.



la ley y excluyéndola del ordenamiento. Fue el primero en poner en marcha lo que nuestro ordenamiento llama "la cuestión de inconstitucionalidad".

1.2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Nuestra Constitución Republicana de 1931 recogió el modelo implantado por Kelsen, creando el sistema del Tribunal de Garantías Constitucionales, que, además, contaba con la influencia de otras Constituciones, como la alemana y la italiana. Tras la institucionalización de las Regiones Autónomas, era necesario regular los conflictos que pudieran surgir entre ellas, por ello, para velar por los conflictos que surgieran entre el Estado y las Regiones Autónomas y los de estas entre sí, se atribuyó a dicho tribunal esta competencia². Se trata de la primera vez que intentan instaurar en nuestro país un sistema de resolución de conflictos de competencias entre distintos órganos, pero solo contemplaban esa controversia concreta, nada se decía al respecto de las que pudieran surgir entorno a los órganos constitucionales del Estado, o el Estado y las Regiones Autónomas y de estas entre sí³. No fue hasta la Constitución actual cuando se instaura en España un Tribunal Constitucional moderno, amparado de una Constitución con un amplio catálogo de derechos y deberes, marcando la ruptura con la ideología de la dictadura franquista.

Aragón Reyes, M., dijo: "Nuestro sistema constitucional se inscribe en lo que se ha llamado "modelo de justicia constitucional", que nació en las constituciones de Austria y Checoslovaquia, prodigó en la Constitución Española de 1931 (...) y se consolidó en la Constitución Italiana y en la ley fundamental de Bonn de 1949⁴". Este modelo de justicia constitucional concertada se implanta "como complemento y garantía del Estado democrático y de derecho", recogido en el art. 1.1 de la CE, para poder llevar a cabo este modelo se creó un Tribunal Constitucional, que se encargará en exclusiva la jurisdicción constitucional. Apara que el TC pueda llevar a cabo esta atribución, se le otorgó la calificación de órgano constitucional del Estado, como así se desprende de la CE, pero no usa la expresión "órgano constitucional", sino que se recoge en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante LOTC, en su art. 1 en el que dice: que es independiente

² TRUJILLO, M.A (1995) *Los Conflictos entre órganos constitucionales del Estado*. (p. 245) (Monografía núm. 25 serie IV) Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

³ GARCÍA, F.J. (1987) *El conflicto entre órganos constitucionales*. (p. 44-62) Madrid: editorial Tecnos.

⁴ AGUADO, C. y ARAGÓN, M., *Op. Cit.*, p. 291.



de los demás órganos constitucionales y está sometido a la Constitución y a la presente Ley Orgánica⁵". Pero no bastaba con ser un órgano constitucional, sino que, además, debe gozar de independencia, por ello en la LOTC se reconoce la autonomía presupuestaria y reglamentaria del TC, garantizando así su independencia frente a otros órganos como el Gobierno; dicha independencia se complementa con la inviolabilidad e independencia de sus miembros.

Pese a la polémica que se puede suscitar, se considera al TC un órgano de naturaleza constitucional, aún teniendo en cuenta las peculiaridades de su labor, puesto que resuelve las controversias que se le plantean conforme a Derecho. Es su reconocimiento como órgano jurisdiccional el que hace que pueda coexistir con el resto de los tribunales, además, tiene las características propias de cualquier otro tribunal, ya que carece de iniciativa propia y solo puede actuar impulsado por los sujetos que planteen los distintos procedimientos constitucionales y se encuentren legitimados para ello. Es el propio TC el que se encarga, a través de sus sentencias de subrayar su carácter estrictamente jurisdiccional. No obstante, no podemos encasillar al TC dentro del poder judicial, puesto que la propia CE española le dedica un Título distinto a cada uno (El TC en el Título IX y el Poder Judicial en el Título VI)⁶.

Tras la larga evolución y su implantación con la constitución de 1978, se crea un tribunal especial, distinto al resto de tribunales de la jurisdicción ordinaria, a este tribunal especial, llamado Tribunal Constitucional, se le van a tribuir diferentes funciones. Para determinar las competencias, se siguieron modelos como los de Italia, Alemania y Francia. Las competencias del Tribunal Constitucional se encuentran redactadas en el art. 161 de la CE, no se trata de una atribución de competencias cerrada, puesto que en su apartado 1.d) dejó abierta la puerta para atribuir más competencias al Tribunal Constitucional mediante Ley Orgánica⁷, estas nuevas atribuciones fueron: la resolución de conflictos entre órganos constitucionales y el recurso previo de inconstitucionalidad contra estatutos de autonomía y leyes orgánicas, siendo esta última eliminada en la LO 4/1985, los cambios de atribuciones se han ido sucediendo mediante diferentes leyes orgánicas, resumiendo las actuales competencias del Tribunal Constitucional en las siguientes:

⁵ Artículo 1 de LOTC de 1979.

⁶ CAAMAÑO, F., GÓMEZ A.J., MEDINA, M., REQUEJO, J.L., (2000) *Jurisdicción y procesos constitucionales* (p. 1-14) (segunda edición, actualizado con las reformas de la LOTC) Madrid: Mc Graw Hill.

⁷ Artículo 161 de la Constitución Española de 1978.



- Instrumentos de control de constitucionalidad de normas:
 - Recurso de inconstitucionalidad.
 - Cuestión de inconstitucionalidad.
 - Control previo de tratados internacionales.
 - Control previo de estatutos de autonomía.
 - Control previo de normas fiscales forales.

- Conflictos constitucionales:
 - Conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales.
 - Conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de estas entre sí.
 - Conflictos de defensa de Autonomía local.

- Control de constitucionalidad de disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas por motivos no competenciales: impugnaciones del Título V de la LOTC.
- Defensa de los derechos fundamentales a través del recurso de amparo.
- Defensa de la jurisdicción del Tribunal Constitucional.
- Además de todas estas competencias, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de nuestra Carta Magna.

Existen diversos motivos por los que se justifican la creación del TC y su configuración, en primer lugar, para consolidar la constitución como una auténtica norma jurídica, en segundo lugar, por su antecedente de la II República “el Tribunal de Garantías Constitucionales”, y en último lugar, debido a que no veían a los tribunales ordinarios capaces de llevar a cabo esta tarea de “constitucionalización”⁸.

⁸ PÉREZ, P. (2015) *Sistema de Justicia Constitucional* (p. 24) (2ª. Ed.) Pamplona: Civitas. Editorial Aranzadi., S.A.



Con el fin de poder entender de forma más clara el Tribunal Constitucional, observamos su composición, la cual dista de la composición de otros tribunales; está integrado por 12 miembros que ostentan el título de Magistrados del Tribunal Constitucional, nombrados por el rey mediante Real Decreto, a propuesta:

- De las Cámaras que integran las Cortes Generales. Cuatro de sus miembros son designados por el Congreso de los Diputados y otros cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría de 3/5 de los miembros de cada Cámara. Los nombrados por el Senado provienen necesariamente de candidatos propuestos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Del Gobierno, nombran a dos miembros.
- Del Consejo General del Poder Judicial, que propondrán dos, por mayoría de 3/5 de sus miembros.

La designación para este cargo es de nueve años, debiendo recaer en ciudadanos españoles que sean Magistrados o Fiscales, Profesores de Universidad, Funcionarios públicos o Abogados; todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Los Magistrados se renuevan por terceras partes cada tres años⁹.

Para asegurar la independencia a la que nos hemos referido con anterioridad, la condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con los casos que se muestran a continuación:

- Con todo mandato representativo.
- Con los cargos políticos o administrativos.
- Con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de estos.
- Con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal.

⁹ LOTC de 1979.



- Con cualquier actividad profesional o mercantil.

En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del Poder judicial¹⁰. Por lo general, sólo es posible para los Magistrados del Tribunal Constitucional la docencia o investigación jurídica; así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquella. Según el art. 159 de la CE los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato, para asegurar el desempeño de su cargo con total libertad.

Una vez conformado el Tribunal, será el pleno quien elija en una votación secreta a su presidente y vicepresidente, por un periodo de tres años. Existen una serie de requisitos para poder ser electos: deben alcanzar en la primera votación la mayoría absoluta y en caso de no conseguirla ninguno de los magistrados se efectuará una segunda votación en la que ganará la persona que obtenga una mayoría simple.

Entre las funciones del tribunal constitucional destacan las que encontramos a continuación:

- Pleno: conoce de los recursos de inconstitucionalidad contra normas de valor de ley, resuelve los conflictos entre Estado y CCAA, entre órganos constitucionales del estado y autonomías locales, tratados internacionales, gobierno y cortes.
- Salas: conocen de los recursos de amparo constitucional.
- Secciones: deciden sobre la admisión o inadmisión¹¹.

¹⁰ Artículos 389 a 307 de LOPJ de 1985.

¹¹ AGUADO, C. y ARAGÓN, M. *Op. Cit.*, p. 328.



1.3. POR QUÉ EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TIENE ATRIBUIDAS ESTE TIPO DE FUNCIONES

Este sistema de resolución de conflictos lo encontramos en varios países de nuestro entorno, los más semejantes, son los de Italia y Alemania, en los que se basó nuestro ordenamiento; debido a que regulaban positivamente este tipo de conflictos. En otros sistemas como el austriaco, se encuentran regulados algunos supuestos conflictuales concretos, como los plantados entre el Tribunal de Cuentas y el Gobierno Federal, o un Ministro, o Gobiernos regionales, entre otros.

Nuestro Tribunal desempeña esta función desde su creación; la atribución de este tipo de funciones se justifica en la forma en la que se divide el poder en nuestro país, al estar dividido en diversas comunidades autónomas, era necesario que un órgano superior pudiera resolver los conflictos tanto de poder territoriales que surgieran entorno a estas comunidades y el Estado.

En España, el origen de este conflicto lo encontramos en la Constitución de 1931, en la cual, ya se preveía un Tribunal de Garantías Constitucionales; en él, se pretendía regular las competencias que surgieran entre el Estado y las llamadas Regiones integradas en el Estado. En la redacción de la Constitución de 1978, en su artículo 165, se encuentra una referencia a los conflictos de los que conocerá el Tribunal Constitucional, pero se trata de una mera referencia, la cual debía ser posteriormente desarrollada mediante Ley Orgánica.

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, mediante la cual se desarrolla esta competencia, en el art. 59, dice que tipos de conflictos serán atendidos por el Tribunal Constitucional. En una reforma posterior, con la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se introdujo un nuevo apartado; el apartado 2, en el que se incluyen los conflictos suscitados entre los municipios y provincias, frente al Estado o las Comunidades Autónomas.

Le corresponden estas competencias por diversos motivos: por tenerlas atribuidas en la constitución y posteriormente desarrolladas mediante la LOTC, por su configuración, supremacía y por ser el intérprete supremo de la Constitución y por ser un órgano de naturaleza jurisdiccional.



1.4. QUÉ ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL

A lo largo de los años, ha existido un amplio debate doctrinal sobre el concepto de órgano constitucional; que requisitos debe tener un órgano para ser considerado constitucional y cuales serían sus funciones al atribuirle este concepto de órgano.

JELLINEK fue el primero en formular implícitamente una noción de órgano constitucional en la última década del siglo XIX, y más tarde SANTO ROMANO, dio una noción más explícita, en la que afirmaba que los Estados tienen la necesidad de jerarquizar y estructurar sus decisiones y centros de acción, por lo que crearon diversos órganos. No fue hasta más adelante, finalizada la Segunda Guerra Mundial, cuando el concepto comienza a adquirir mayor importancia, empezando a aparecer en la doctrina, por lo que se busca un concepto concreto de órgano constitucional y no solo de órgano del estado¹². Son múltiples las nociones que aparecen, no llegando a ningún consenso, impidiendo crear una noción única.

Aparece un primer concepto primitivo; el cual se conoce como órganos constitucionales, que son todos aquellos que aparecen en la constitución. No obstante, este concepto es demasiado amplio, y aun así, es el más aceptado; se considera que estos órganos que aparecen en la Constitución tienen confiada la actividad del Estado, que no están subordinados a ningún otro órgano, por lo que gozan de independencia; son la cúspide de la organización del Estado, por lo que todos ellos serán iguales entre sí, sin tener ningún superior jerárquico, pero también carecen de fines e intereses propios, pero sin estar subordinados a controles jurisdiccionales.

Aparece otro concepto, que ya no se basa en el origen de estos términos; si no en sus funciones, según MAZZIOTTI, estos órganos se caracterizan por "la competencia para ejercitar en grado supremo un complejo de funciones públicas; por la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos dotados de competencias igualmente supremas; puestos por la Constitución en posición de al menos relativa paridad e independencia respecto a los otros órganos¹³". Se entiende que, serán órganos constitucionales aquellos que ejerciten el gobierno del

¹² TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 23 y ss.

¹³ RUIZ, J.F., "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora". Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 37, de fecha de publicación julio-diciembre de 2017, p. 87.



estado, siendo necesarios para ello, suficientes e indefectibles, serían los que ejercen el poder del estado, los que tienen las funciones necesarias para poder llevarlo a cabo.

Para calificarlos como tales, no solo se ha tenido en cuenta sus funciones, su existencia o posición dentro de la constitución; parte de la doctrina considera que, lo que les hace ser órganos constitucionales es el hecho de ser troncales, ser necesarios, indefectibles y tener una posición de supremacía e independencia, además tendrán unos rasgos básicos fijados dentro de la Constitución. Se podría llegar a un concepto más restringido; por el cual un órgano será constitucional cuando reúna los siguientes requisitos:

- Ser un órgano indispensable para el ordenamiento jurídico; en caso de que faltase se transformaría el Estado o no podría llevar a cabo su actividad.
- Que dicho órgano no pueda ser sustituido por otro órgano constitucional sin alterar el régimen político.
- Que aparezca en la Constitución y en ella misma se establezca sus atributos, su condición, y su estructura, separada de otros poderes.
- Se encuentre en una posición de paridad e independencia respecto del resto de órganos constitucionales que haya en el país, que no este subordinado jerárquicamente a ningún otro órgano, pero que tampoco sea autárquico¹⁴.

Como conclusión, se puede decir que los órganos constitucionales son órganos “troncales”; entre los que se dividen los poderes del Estado, que gozan entre ellos del mismo rango, pero tienen funciones diferenciadas; justificando la razón de ser de cada uno de ellos. Esto no quiere decir que sean órganos que actúan independientemente, ya que todos los órganos constitucionales están interrelacionados y coordinados entre sí; todos forman parte de un mismo Estado.

Es interesante hacer referencia a la figura de los órganos con relevancia constitucional, también llamados auxiliares, para establecer su diferencia con los órganos constitucionales, puesto que los indicados primero, son aquellos que se crean para auxiliar a los órganos constitucionales,

Descargado en línea: <file:///Users/loretodominguezgomez/Downloads/S1405919318300362.pdf> [2020, 5 de julio].

¹⁴ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 23 y ss.



como su propio nombre indica; en nuestro país se definen de forma negativa, pero en los últimos años se ha tendido a diferenciar ambos tipos de órganos según sirvan a la política del Estado, manifestándose a través del ejercicio de poderes estatales (constitucionales) o sirvan a la actividad técnica del Estado, desarrollando funciones estatales (auxiliares). Ambos tipos de órganos se caracterizan:

“Por la posición que objetivamente ocupan respecto de una determinada parcela o manifestación de la actividad estatal, es decir, los órganos constitucionales y los órganos auxiliares parecen vinculados con el ejercicio o el gobierno de un poder o de una función estatal respectivamente. No son los órganos auxiliares de los órganos constitucionales, sino que son instituidos para el ejercicio independiente de las competencias a ellos atribuida respecto de cierta función estatal¹⁵”.

Que órganos integran cada grupo:

- **Órganos constitucionales:** la Corona, las Cortes Generales, el Congreso, el Senado, El Gobierno, el Presidente del Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal constitucional.
- **Órganos con relevancia Constitucional:** Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Ministerio Fiscal.

Esta distinción entre órganos no es puramente teórica, sino que tiene consecuencias a nivel práctico; los órganos constitucionales están regulados en profundidad en la Constitución; en ella se prevé su organización, composición y funcionamiento, lo que no quiere decir que se excluya a la ley, pero basta con esa regulación para su correcta función; por ello, el legislador cuenta con un proceder más limitado para desarrollar este tipo de órganos. Solo pueden considerarse órganos supremos del estado aquellos que son constitucionales, ya que cuentan con una serie de garantías con las que no cuentan el resto de los órganos; las cuales son autonomía y prerrogativas.

¹⁵ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 49.



El concepto de órgano constitucional es un tema de gran debate, dando lugar en los ordenamientos positivos a dos sistemas de determinación; uno basado en la normativa constitucional, es decir, será la propia Constitución la que determinará que órganos son constitucionales y otra vía que establece que se consideraran constitucionales aquellos órganos, que, siguiendo unos criterios claros, sean parte en controversias constitucionales.

El caso de España es singular, puesto que en nuestra Carta Magna de 1978 no se utiliza el término de “órgano constitucional”, lo vemos por primera vez en la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional. No fue hasta la promulgación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional “de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado”, en el Capítulo III, en su Título IV, en su artículo 59.3, en el que dice:

“1. El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongán:

a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.

b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.

c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

2. El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma¹⁶”.

¹⁶ Artículo 59 LOTC de 1979.



En el artículo 1.1 de esta misma ley, otorga esta misma categoría al Tribunal Constitucional. Como vemos, indica que órganos pertenecen a esta categoría al indicar quien está legitimado para plantear el conflicto entre órganos constitucionales; pero no es una enumeración cerrada de órganos constitucionales, el ordenamiento jurídico español puede nombrar en sus leyes o disposiciones más órganos constitucionales, los cuales gozarían de esa categoría, pero no estarían legitimados para plantear dicho conflicto. Como ocurre en el caso del Tribunal de Cuentas, al cual la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, en su artículo 8, engloba a este órgano entre los constitucionales. Dicha ley, con la redacción de su artículo ha dado lugar a grandes controversias aun sin resolver, en las cuales, se profundizará más adelante, por considerarlo un tema de especial interés dentro del título de este trabajo¹⁷.

1.5. QUÉ ES UN CONFLICTO

Para poder comprender el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, se debe explicar y entender a que nos referimos cuando hablamos de conflicto en este ámbito. En el momento en el que en una organización estatal se prevén distintas instancias de poder, cada una de ellas con su ámbito competencial delimitado, pueden surgir conflictos entre las diferentes competencias que les corresponden a cada uno. Estos conflictos pueden surgir entre los órganos del estado (conflictos interrogantícos) o entre aquellas organizaciones públicas que estén dotadas de personalidad jurídica (conflictos intersubjetivos o interterritoriales). Desde una noción amplia y superficial el conflicto se identifica como "un contraste entre dos o más órganos surgido al afirmar o negar estos recíprocamente su competencia para actuar sobre una determinada materia y cuya resolución corresponde a un ente superior¹⁸". Esta definición puede resultar amplia y poco precisa, no obstante, se puede decir que esta controversia jurídica se distingue del resto porque los sujetos que pueden llevarla a cabo son solo aquellas autoridades dotadas de poder público y porque el objeto para poder plantearlo es muy limitado, ya que solo podrá ser planteada en caso de discrepancia a la hora de realizar un determinado acto, siendo este el único objeto por el cual se puede plantear.

¹⁷ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 51.

¹⁸ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 59.



En este conflicto lo que se disputa es una competencia concreta entre dos órganos diferenciados, en el que cada uno tiene atribuida su propia esfera de competencias, es una particular relación de colisión entre esas competencias. Lo más habitual, es que se trate de un conflicto positivo, en el que dos órganos se disputan la titularidad de una competencia, reivindican la competencia para poder realizar un determinado acto como propio; de forma menos habitual el conflicto planteado también puede ser negativo, en el que dos o más órganos niegan que la facultad para llevar a cabo un determinado acto este dentro de la esfera de sus atribuciones¹⁹.

Para que los órganos puedan plantear este tipo de conflictos, deben de encontrarse igualados jerárquicamente; no surgirá dicho conflicto cuando los órganos estén en niveles jerárquicos distintos.

El conflicto solo surgirá cuando exista interés de obrar, un interés de obrar de naturaleza procesal. El órgano que se considere que sufre una lesión en sus competencias, causada por la actividad de otro sujeto, debe iniciar un proceso, que se decidirá por un órgano superior, para salvaguardar sus competencias. Pero única y exclusivamente podrán plantearlo cuando verdaderamente exista un interés de obrar por parte del órgano en la materia del conflicto, no se podrá plantear cuando únicamente se trate de una divergencia de opinión o controversias políticas. Es decir, solo se podrá plantear cuando un órgano haya llevado a cabo una acción, la cual, quiere ejercer otro órgano igual jerárquicamente, y que considere que dicha materia entra dentro de la esfera de sus competencias.

El Estado español reparte las funciones o competencias entre órganos de carácter superior, entre los que se distribuye el poder público y las Comunidades Autónomas, (en adelante CCAA), en las que recae el poder entre la pluralidad de sus ordenamientos jurídicos. Debido a esta distribución del poder y funciones, en el Estado español va a existir una gran variedad de tipos de conflictos, ya sea a nivel infra constitucional, o a nivel constitucional, en sus tres tipologías; entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre Comunidades Autónomas o entre órganos constitucionales del Estado²⁰.

¹⁹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 61.

²⁰ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 62-63.



1.6. QUÉ ES EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Se entiende por conflicto constitucional, todos los litigios que llegan hasta el Tribunal Constitucional, ya que en todos ellos el tema a tratar va a ser la interpretación de la Constitución. Esta expresión, según Trujillo M^o.A, fue tratada, en el debate del Texto Constitucional de 1978; se usaron diferentes terminologías hasta que finalmente se fijó el término "conflictos de competencia". Posteriormente en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se adoptó esta denominación tan polémica "conflictos constitucionales". Es en el Título IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, "de los conflictos constitucionales", en su Capítulo II; en el que se delimita a que tipos de conflictos se refiere esta expresión; abarcando únicamente dos tipos de conflictos; los que surjan entre el Estado y las Comunidades Autónomas (o de estas entre sí) y los órganos constitucionales del Estado²¹.

El artículo 59 de la LOTC, distingue dos tipos de conflictos; intersubjetivos e interorgánicos, así como determina que órganos son constitucionales y establece con que órganos estarán legitimados para plantear dicho conflicto; lo que se pretende en estos "conflictos constitucionales" es resolver las divergencias que puedan surgir entre estos órganos a la hora de entender sus competencias o atribuciones, es decir, resolver las discrepancias que puedan surgir frente a la interpretación de las distintas normas constitucionales:

"Lo que caracteriza a los conflictos constitucionales propiamente dichos es esa situación de controversia entre órganos o entre entes territoriales entorno al ejercicio de competencias o atribuciones (...) y además, cuya raíz última está en dos interpretaciones distintas de las normas constitucionales atributivas de competencia²²".

Una definición podría ser: es una discrepancia que surge cuando una disposición, resolución o acto no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en las lo que corresponda²³. Este conflicto se soluciona ante el TC ya que las partes implicadas en él; son órganos constitucionales. Estos conflictos de competencia tienen

²¹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 243-329.

²² TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 68.

²³ Artículos 62 y 63 de la LOTC de 1979.



dos dimensiones primeramente Es un proceso que se dirige contra un determinado acto o resolución para que se declare de quien es la competencia para esa determinada cuestión; por otro lado, y en caso no haber actuado sin tener dicha competencia, impugnarlo y conseguir su nulidad.

Con este tipo de resolución de conflictos lo que se pretende es que los órganos referidos defiendan sus intereses, que se respeten las competencias, que se asegure la eficacia de la Constitución y de las normas que distribuyen los poderes y sobre todo, determinar a quien corresponde la competencia en cada caso, como se puede apreciar en la STC 88/1989, donde se afirma que la finalidad del conflicto positivo de competencia, es determinar el titular de la potestad en cada caso y así asegurar las garantías jurídicas del reparto de poderes. Pese a que se da más importancia a la determinación de la competencia que a la impugnación y nulidad de las actuaciones, ambas dimensiones de este conflicto son importantes, ya que durante todo el proceso están entrelazadas.

Para que se pueda aceptar, desarrollar y resolver este conflicto, es necesario, que se encuentre articulado entorno a una norma o acto concreto, puesto que, sino se encuentra articulado el conflicto, el tribunal Constitucional no puede resolver, ya que su labor no es resolver interpretaciones abstractas de las normas que delimitan la competencia, sino que resuelve los conflictos que se encuentran en un acto o disposición. Además, es necesario, que esas decisiones supongan una amenaza, que no sea una simple discrepancia de opiniones. En la práctica, para la resolución de las controversias, se debe delimitar el papel de la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa; debido a que las controversias también pueden surgir en actos o disposiciones de rango infra legal, por lo que le correspondería a la jurisdicción ordinaria su resolución.

Es importante determinar la naturaleza del conflicto, ya que dependiendo de ella la resolución del conflicto pertenecerá a un órgano jurisdiccional u otro (Constitucional o contencioso administrativo). En ocasiones se producen solapamientos entre ambas jurisdicciones; no se dispone de unas reglas claras sobre a quien corresponde el conflicto. En la STC 88/1989, el TC afirmó, con el voto particular contrario de tres de los Magistrados, que solo hay conflicto constitucional cuando se cuestionen las normas que integren el bloque de la constitucionalidad, es



decir, que si lo que se discute es un supuesto específico dentro de unos límites sobre los que ya hay acuerdo, la competencia será contencioso administrativo²⁴.

En todo caso, lo que caracteriza a este tipo de conflictos es, determinar a quien corresponde la competencia, examinando las diferentes interpretaciones que hacen los órganos de una norma constitucional para atribuirse la competencia y anular o revocar la disposición o acto que se hay llevado a cabo.

1.7. TIPOLOGÍA CONFLICTUAL

En la Constitución de 1978, se optó por un Estado compuesto, dividido en Comunidades Autónomas; se previó que esta composición pudiera dar lugar a conflictos constitucionales, por lo que se atribuyó a la justicia constitucional, entre otras de sus competencias, la resolución de conflictos territoriales. Esta atribución la encontramos en el art. 161.1 de la CE, en el que indica, que el Tribunal Constitucional conocerá “de los conflictos entre el Estado y las comunidades Autónomas y de estas entre sí”. Además, en el mismo art. 161, en el apartado dos se indica que “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses²⁵”.

La referencia que hace la Constitución a este tipo de conflictos es muy escasa, por lo tanto hubo que desarrollarlos mediante Ley Orgánica; como se prevé en el art. 165 CE y se desprende del art, 161.1 d) de la CE²⁶, en el que disponen que el TC será competente para conocer del resto de materias que le serán atribuidas por Leyes Orgánicas; este precepto, lo que hace es dejar un gran margen discrecional al legislador, para atribuir al TC competencias que no estaban contempladas en la CE mediante Ley Orgánica. De acuerdo con estas previsiones hechas en la CE, el legislador concretó posteriormente, en la LOTC, en su Título IV, las competencias del TC en materia de conflictos, concretando en su art. 59, del que ya hemos hablado anteriormente, que tipos

²⁴ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 77-120.

²⁵ Artículo 161 de la Constitución Española de 1978.

²⁶ Artículo 161 de la Constitución Española de 1978.



de conflictos serán competencia del TC, por lo que es competente para conocer de los conflictos entre Estado y las CCAA, de estas entre sí o de los Órganos Constitucionales. Más tarde, con la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se introdujeron los conflictos en defensa de la autonomía local. Se añade también a estas competencias, un tipo de conflicto, al cual hemos hecho mención anteriormente al hablar del art. 161.2 de la CE, no es exactamente un tipo de conflicto competencial, puesto que en él no entran en juego las normas competenciales que distribuyen el poder, sino que tratan de resolver sobre un acto del Gobierno de una CCAA y su impugnación, este tipo de conflictos se recoge en el Título V de la LOTC y recibe el nombre de impugnación de decisiones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el art. 161.2 de la Constitución.

Por tanto, una vez realizada la anterior exposición, podemos clasificar los conflictos en:

- Conflictos territoriales
 - a) Conflictos positivos
 - b) Conflictos negativos
 - c) Defensa de la autonomía local
 - d) Art. 161

- Conflictos no territoriales
 - a) Conflictos entre Órganos Constitucionales

1.7.1. Conflictos territoriales:

a) Conflicto positivo, entre el Estado y las CCAA.

Como indican en su libro los autores Caamaño, F., Gómez, A., Medina, M., Requejo, J., “Según los artículos 62 y 63 de la LOTC, el conflicto puede plantearse cuando el Gobierno de la nación o el órgano ejecutivo de una CCAA, consideran que una disposición, resolución, o acto de uno de los órganos, bien del Estado o bien de una Comunidad Autónoma, no respeta el orden de



competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes²⁷.”

En este conflicto se enfrenta al Estado con las Comunidades Autónomas, o a estas entre sí. El conflicto más planteado es el primero; debido al complejo sistema de reparto de competencias que el ordenamiento español posee. Por el contrario, son muy escasos los conflictos horizontales entre Comunidades Autónomas, en 30 años no se han planteado más de 10 conflictos de este tipo²⁸.

Dentro del Estado y de las CCAA existen otros órganos incardinados en el poder ejecutivo, como podría ser el Defensor del Pueblo o incluso actos o resoluciones con fuerza de Ley de las Asambleas legislativas parlamentarias, cuyas competencias se pueden plantear ante el Tribunal constitucional, a través de un conflicto positivo de competencias. Las entidades locales no entran dentro de este conflicto, si quieren defender sus competencias siempre deberán acudir a la vía jurisdiccional.

Según la sentencia 155/1990, de 18 de octubre del TC, la finalidad del conflicto territorial es “la de determinar la titularidad de una competencia cuando con motivo de una disposición, resolución o acto, se entiende que uno de los titulares invade el ámbito competencial de otro²⁹”.

A través de este conflicto, no sólo se reivindica la potestad, sino que se puede interponer además frente a actuaciones que limiten o menoscaben el ejercicio de las competencias propias, cuando esas actuaciones tengan consecuencias jurídicas y esos efectos sean reales y no sólo hipotéticos. Siempre van a quedar excluidos aquellos problemas de competencias que provengan de leyes o normas con fuerza de ley, las cuales se impugnaran a través de recursos de inconstitucionalidad³⁰.

El objeto del conflicto, reside en el conjunto de normas que distribuyen las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, provengan de la Constitución, Estatutos de

²⁷ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 80.

²⁸ PÉREZ, P., *Op. Cit.* p. 104.

²⁹ STC 155/1990 de 18 de octubre.

³⁰ PÉREZ, P., *Op. Cit.* p. 105.



Autonomía, leyes del art. 150 CE o cualquier otra norma que por remisión de la Constitución o de los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias.

Por tanto, el único vicio que puede alegarse es el de incompetencia territorial, en la doctrina más reciente se está entendiendo este vicio de una forma más amplia, no sólo cuando otro ente invada competencias ajenas, también se podrá plantear este conflicto positivo cuando haya un ejercicio incorrecto de las competencias propias de alguno de los entes. Nuestro Tribunal Constitucional ha llegado a admitir supuestos de insuficiencia de rango de la disposición controvertida. La admisión de este tipo de conflictos se justifica por el complejo sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución.

Asimismo, según el art. 61 de la LOTC, el conflicto de competencia podrá ser alegado cuando existan disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos constitucionales o de las CCAA, que infrinjan la competencia territorial; se admite cualquier norma de rango infra legal o acto que pueda incidir negativamente en el ámbito de competencias de alguno de los sujetos del conflicto³¹.

Quedan fuera del conflicto positivo aquellos supuestos en los que: el vicio que se intenta reconducir no sea la competencia territorial, debiendo recurrirse o alegarse en la vía contencioso-administrativa; cuando solo se planteen dudas interpretativas; la lesión no sea actual, real y efectiva, por lo tanto, cuando la lesión sea futura, aún no haya tenido lugar.

b) Conflicto negativo: pueden proponerse por los ciudadanos o el gobierno de la nación.

Dentro de los conflictos negativos nos encontramos con dos tipos, aquellos suscitados por quien sufre la inactividad de los poderes públicos por negar estos su competencia y los planteados por el gobierno contra la inactividad de las CCAA³².

³¹ Artículo 61 de la LOTC de 1979.

³² PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 108.



En primer lugar, vamos a explicar el conflicto suscitado por personas físicas o jurídicas: Este tipo de conflictos surge para evitar que los derechos de los ciudadanos se puedan ver desprotegidos o afectados por una controversia competencial entre el Estado y las CCAA. Su regulación se encuentra en el art. 68 de la LOTC:

“1. En el caso de que un órgano de la Administración del Estado declinaré su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa mediante recurso ante el Ministerio correspondiente, podrá reproducir su pretensión ante el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma que la resolución declare competente. De análogo modo se procederá si la solicitud se promueve ante una Comunidad Autónoma y esta se inhibe por entender competente al Estado o a otra Comunidad Autónoma.

2. La Administración solicitada en segundo lugar deberá admitir o declinar su competencia en el plazo de un mes. Si la admitiere, procederá a tramitar la solicitud presentada. Si se inhibiere, deberá notificarlo al requirente, con indicación precisa de los preceptos en que se funda su resolución.

3. Si la Administración a que se refiere el apartado anterior declinaré su competencia o no pronunciaré decisión afirmativa en el plazo establecido, el interesado podrá acudir al Tribunal Constitucional. A tal efecto, deducirá la oportuna demanda dentro del mes siguiente a la notificación de la declinatoria, o si transcurriese el plazo establecido en el apartado 2 del presente artículo sin resolución expresa, en solicitud de que se tramite y resuelva el conflicto de competencia negativo³³”.

Es decir, que para poder acudir al Tribunal Constitucional e interponer un conflicto negativo, primero deberán acudir a la vía administrativa, una vez agotada esta vía se debe acudir al Ministerio correspondiente y si en el plazo de un mes no hay pronunciamiento, es ahí cuando se

³³ Artículo 68 de la LOTC de 1979.



podrá acudir al Tribunal Constitucional, pero para ello siempre deben seguirse los pasos anteriormente indicados.

Son muy escasos estos conflictos, por diferentes motivos, el primero de ellos se debe a la tendencia de las CCAA ha sido la de abarcar el mayor número de competencias; y en segundo lugar, solo se admitirá el conflicto si el Tribunal Constitucional aprecia que existe en esa negativa a actuar una diferencia en la interpretación del reparto de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en Leyes Orgánicas u ordinarias que delimiten las competencias, tanto del Estado como de las CCAA, en caso de que no se trate de ninguno de estos, será inadmitido³⁴. Dentro de los pocos conflictos de esta materia que se han planteado, la mayoría han sido rechazados por Auto de inadmisión, puesto que el Tribunal entendía que esta discrepancia no provenía de ninguna de las leyes anteriormente citadas, no existiendo un auténtico problema de competencia, sino, más bien una diversa interpretación de la legalidad, la cual puede ser resuelta por los tribunales ordinarios.

En segundo lugar, el conflicto negativo suscitado por el gobierno de la nación, regulado en el art. 71 de la LOTC:

“1. El Gobierno podrá igualmente plantear conflicto de competencias negativo cuando habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios estatutos o una ley orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido.

2. La declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno le hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes³⁵”.

En caso de que la Comunidad Autónoma o el órgano ejecutivo no atienda el requerimiento del gobierno para que actué, en un plazo superior a un mes, el Gobierno podrá acudir a al Tribunal

³⁴ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 101.

³⁵ Artículo 71 de la LOTC de 1979.



para plantear un conflicto negativo. En esta controversia se plantea para defender el interés general, obligando el estado a las entidades territoriales a cumplir con sus competencias. Hasta la fecha, no se ha planteado ningún conflicto de esta naturaleza, por lo que habrá que esperar a que tenga lugar para poder observar y estudiar su desarrollo práctico.

c) Conflictos en defensa de la Autonomía Local

Tras la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril, se permite a los entes locales, siguiendo una serie de condiciones, poder impugnar leyes estatales y autonómicas que atenten contra la autonomía que tienen garantizada por la Constitución. El objeto de este conflicto son normas con rango de Ley del Estado y las CCAA. Se encuentran legitimados para ser sujetos activos del conflicto los municipios y las provincias, con el requisito de que tienen que ser los únicos destinatarios de la ley que afecta a su autonomía. En caso de que no sean los únicos destinatarios de la ley, para poder plantearlo deben formar un litisconsorcio activo entre varios entes locales, que deberá ser al menos de un sexto de los afectados por la ley que se quiere impugnar, pero no solo eso, además, deben representar a un sexto de la población afectada por dicha ley. De estas exigencias para poder ser parte activa se observa que se intenta restringir el acceso a dicho procedimiento, poniendo trabas a los sujetos legitimados para interponer el recurso, apreciando a su vez una cierta desigualdad, puesto que los municipios con población elevada van a tener más oportunidades para plantear el conflicto que aquellos con menor número de habitantes.

Si la ley va dirigida a varias provincias, tendrán legitimación cuando sean la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y tendrán que representar, como mínimo, a la mitad de la población. Aquí también se aprecian desigualdades, debido al mayor peso de algunas provincias. En la LOTC se establece que, para el caso de las Comunidades Autónomas insulares, que se entenderá por provincias las islas, la legitimación corresponderá a tres Cabildos para las Islas Canarias y dos Consejos Insulares para las Baleares, eliminando el porcentaje de población exigido. En las Comunidades Forales, nos encontramos con algunas especialidades, previstas para CCAA como País Vasco, en las cuales tendrán legitimación las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico. Por último, para poder



tener legitimación, existe un requisito más, se va a necesitar la mayoría absoluta del órgano plenario del ente que quiera plantear el conflicto³⁶.

En el art. 75 bis de la LOTC se dice que normas van a poder ser objeto del conflicto, serán: las normas del Estado con rango de Ley o las disposiciones con rango de Ley de las CCAA que lesionen la autonomía que les ha sido atribuida por la Constitución³⁷. Así pues, se va a poder llevar a cabo este conflicto cuando normas con rango de Ley lesionen la autonomía local. Pero finalmente, será el propio TC el que determinará si la regulación que se quiere impugnar traspasa los límites establecidos por la Constitución respecto de las competencias atribuidas a los Entes Locales.

Al contrario que en otros conflictos, en este no hay una fase previa, sino que una vez que los Plenos aprueben el planteamiento del conflicto, deben solicitar los correspondientes dictámenes o bien al órgano consultivo de la CCAA, cuando los municipios afectados pertenezcan solo a esa comunidad.

La solicitud de los dictámenes tiene un plazo, se tendrá que plantear en los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se pretende impugnar. Por el contrario, no existe un plazo para la emisión del dictamen, sí dicho dictamen resulta ser favorable a las pretensiones planteadas, se podría revisar la decisión inicial y llegar a un acuerdo, que deberá alcanzarse en el plazo de un mes. Hay un aspecto de considerable importancia, que no ha sido aclarado en la Ley, relativo a sí el dictamen es o no un requisito indispensable para que un ente local pueda ser parte en un conflicto. De momento, la Ley y la Doctrina no se han pronunciado a este respecto. Por el contrario, si el dictamen no es favorable y se quiere plantear el conflicto, deben plantear una demanda ante el TC, alegando el derecho que consideren vulnerado y acreditando que han cumplido los requisitos exigidos³⁸.

Durante el trámite de admisión, el tribunal debe controlar que se cumplen los presupuestos formales y realizar un primer análisis, el cual terminara en forma de Auto si se deniega. Si admiten

³⁶ PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 112.

³⁷ Artículo 75 bis de la LOTC.

³⁸ PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 112.



la demanda, el Tribunal dispone de un plazo de diez días para dar traslado a los órganos afectados, dándoles un plazo de veinte días para realizar alegaciones. Pasados quince días del plazo para realizar alegaciones, el Tribunal debe dictar sentencia, a no ser que el procedimiento termine por algún cauce extraprocesal.

En la Sentencia el Tribunal dirá si existe vulneración de la autonomía local o no, indicando a quien corresponde la competencia, resolviendo si es necesario sobre las cuestiones de hecho o de Derecho, pero no pueden pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la ley, si quiere pronunciarse a cerca de ella, el Tribunal debería dictar nueva sentencia si el Pleno considera que se ha vulnerado la autonomía local, pero ya no será un conflicto de competencia, sino que será una cuestión de inconstitucionalidad³⁹.

Este procedimiento se diferencia de otros ya previstos en la Ley, por el objeto, que en este caso se dirige contra las normas con rango de ley, solo contra estas, mientras que en los otros conflictos el objeto son actos y disposiciones infralegales. Aquí no se está defendiendo competencias, sino que defienden la autonomía local que les pertenece, puesto que les fue conferida en la Constitución Española⁴⁰.

d) Defensa de la autonomía local, art. 161 CE

Se confiere al Gobierno la potestad para impugnar ante el TC las disposiciones o resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. Cuando el Gobierno las impugne se producirá su suspensión automática, la cual posteriormente tendrá que ser levantada o ratificada por el TC, en un plazo no superior a 5 meses. Para poder impugnar, el Gobierno cuenta con un límite de tiempo, solo podrá impugnar en los dos meses siguientes a la publicación de la disposición o resolución o desde que el Gobierno tiene conocimiento de ello. Pueden ser objeto de ella las disposiciones normativas sin fuerza de ley y las resoluciones emanadas de cualquier órgano de las CCAA. El procedimiento a seguir para la impugnación de alguno de los objetos de este conflicto es el mismo que para los conflictos positivos. Estas impugnaciones deben tener como base la existencia de vicios de inconstitucionalidad, distintos del vicio de incompetencia territorial, por

³⁹ PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 114.

⁴⁰ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 70 y ss.



que de lo contrario habría que plantear un conflicto de competencia, distinto al que estamos tratando en este apartado⁴¹.

1.7.2. Conflicto entre órganos constitucionales del Estado.

Este conflicto se desarrollará más en profundidad, ya que es el tema central de este trabajo, por ello, a continuación, se hará una breve indicación de que es este conflicto, para su mejor comprensión en el desarrollo posterior. Se encuentra regulado en la LOTC, elaborada como un mecanismo procesal, para poder resolver los conflictos de competencias que puedan surgir entre los órganos constitucionales. En él, solo van a poder defender sus propias competencias, no las propias que le corresponderían al estado, solo aquellas que se les haya otorgado en exclusiva.

Los legitimados para plantear este conflicto se encuentran en el art. 59.1.c de la LOTC, son Congreso, Senado, Gobierno y Consejo General del Poder judicial, esta enumeración de legitimados no se encuentra libre de discusión, se discute si es una enumeración cerrada o no o si el Tribunal de Cuentas forma parte de los sujetos legitimados⁴².

El objeto de dicho conflicto lo encontramos en el art. 73.1 de la LOTC:

“1. 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, este 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 indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque⁴³”.

⁴¹ Artículo 161 de la CE de 1978.

⁴² PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 99-102.

⁴³ Artículo 73.1 de la LOTC de 1979.



1.8. LA TRAMITACIÓN DE LOS DIFERENTES TIPOS DE CONFLICTOS

La tramitación de los diferentes tipos de conflictos tiene varios puntos comunes, en todos ellos, salvo alguna excepción que se apuntará posteriormente, antes de acudir al Tribunal Constitucional, es necesario realizar un requerimiento previo, intentando así una resolución externa al Tribunal Constitucional. Una vez que pase el plazo establecido, normalmente de un mes en adelante, cuando no se obtenga respuesta, o no se atiende a todas las pretensiones que se formularon, se podrá acudir al Tribunal Constitucional para la tutela de sus competencias. Una vez planteado, el propio Tribunal será quien examine la pretensión y decida admitirla o no, siempre y cuando cumpla todos los requisitos de requerimiento previo, legitimidad y objeto.

Pese a tener un procedimiento muy similar encontramos algunas diferencias en cada uno de los tipos de conflicto, para poder apreciar esas diferencias a continuación se van a explicar los procedimientos específicos de cada tipo de conflicto. Todos tienen la misma terminación, deben finalizar con una sentencia en la que se determine a quien corresponde la competencia y anulando los actos o disposiciones en caso de que se haya producido un vicio de la competencia.

Conflictos positivos

Se divide en dos fases, requerimiento previo y formalización del conflicto. El Estado podrá invocar el art. 62 de la LOTC, por lo que no será necesario que realice este procedimiento, pudiendo acudir al Tribunal Constitucional directamente.

El requerimiento previo consiste en intentar solucionar el conflicto sin necesidad de acudir al Tribunal Constitucional; una vez que el ejecutivo correspondiente conozca la invasión de sus competencias debe recurrir al invasor para que anule la norma o actos que haya adoptado. El plazo para interponer este requerimiento es de dos meses desde que se comunica el acto, resolución o disposición que invade las competencias y el órgano requerido cuenta con el plazo de un mes para actuar, si rechaza el requerimiento o lo acepta solo parcialmente, quedará abierta la vía del Tribunal Constitucional. Dicho escrito, debe contener los preceptos, disposiciones o actos que se consideran vulnerados. Los términos del requerimiento son de gran importancia, debido a que posteriormente condicionaran el *petitum* de la demanda que se presentará ante el TC, de tal forma que los puntos



no incluidos en el requerimiento no podrán formar parte del conflicto ante el Tribunal. Esta doctrina del Tribunal se recoge en su sentencia 116/1984, de 4 de diciembre, del Tribunal Constitucional, en la que se afirmó que “los motivos de incompetencia alegados en el escrito de planteamiento deben coincidir, en sustancia, con los formulados en el requerimiento⁴⁴”. Respecto a este defecto, el Tribunal ha señalado que se trata de un vicio insubsanable, y así lo ha reiterado en diversas sentencias, SSTC 96/1986, 104/1989 y 101/1995.

Una vez presentado el requerimiento, sin éxito, tiene lugar la formalización del conflicto, es decir, se acudirá ante el Tribunal Constitucional, interponiendo demanda, en la cual se deben alegar los fundamentos jurídicos en los que se basan para afirmar que existe un vicio de competencia, dicha demanda, para ser admitida debe ir siempre acompañada del requerimiento fallido o aceptado solo en parte. No existe un control de admisión, pero en caso de existir vicios insubsanables, el Tribunal, mediante Auto, podrá declarar la inadmisión de la demanda, en cambio, si los vicios son subsanables, el Tribunal comunicara al recurrente que dispone de 10 días para subsanarlos, en caso de agotar el plazo concedido no subsanen los vicios, el proceso caduca⁴⁵.

El planteamiento del conflicto puede llevar aparejada la suspensión del acto o disposición, dicha suspensión varía según la invoque el Gobierno o una Comunidad Autónoma. En caso de ser invocada por el Gobierno, por el art. 161.2 de la CE, opera de forma automática, teniendo una duración de 5 meses, en los cuales el Tribunal deberá ratificar o levantar esta suspensión, por el contrario, en caso de ser una Comunidad Autónoma quien lo invoque, deberá solicitarlo al Tribunal o actuar este de oficio. Respecto a estas suspensiones, al estar las CCAA en una clara inferioridad, el Tribunal da la opción a estas para pedir el levantamiento de la suspensión en cualquier momento y el Tribunal puede concederla si así lo considera.

Una vez planteado el conflicto, el Tribunal dispone de un plazo de 10 días para comunicar al órgano correspondiente la iniciación del conflicto, concediendo un plazo de no más de 20 días para que realice las alegaciones oportunas, valiéndose de los documentos que considere necesarios. Pese a no estar reconocido para los conflictos, se admite la intervención de terceros en esta etapa del procedimiento.

⁴⁴ STC 116/1984 de 4 de diciembre.

⁴⁵ PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 105.



Contestado, se abre el trámite para alegaciones y pruebas, el cual es único, pero el Tribunal tiene la potestad de solicitar, antes de tomar una decisión, que se vuelvan a realizar alegaciones, cuando sea de relevancia. Cabe la práctica de pruebas durante el proceso, como se indica en el art. 89.1 de la LOTC, el cual reza que la prueba podrá ser acordada por el Tribunal de oficio o a instancia de parte. Se trata de un hecho excepcional, que en caso de darse, tendrá lugar una vez concluida la fase de alegaciones de los hechos probados⁴⁶.

El conflicto positivo finaliza, como anteriormente se indicaba, mediante Sentencia, aunque existen otras formas de terminación del conflicto, como serían:

- El desistimiento de su promotor.
- Por allanamiento.
- Satisfacción extraprocesal de la pretensión⁴⁷.

Conflictos negativos:

Son aquellos suscitados por personas físicas o jurídicas y los suscitados por el Gobierno de la Nación.

En el procedimiento que deben seguir las personas, ya sean físicas o jurídicas, no hay un requerimiento previo, pero por el contrario, para poder acudir al Tribunal Constitucional, primero deben dirigir una pretensión contra el órgano estatal que decline su competencia, en caso de no ser atendida deberá agotar la vía administrativa para poder dirigirse contra el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma declarada competente. Transcurrido un mes desde su presentación, sin recibir respuesta o ser rechazado, la persona afectada puede acudir al Tribunal constitucional. Una vez presentado, el tribunal dispone de 10 días para decidir si esa negativa tiene su origen en preceptos constitucionales, Estatutos Autonómicos o leyes que realicen el reparto de

⁴⁶ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 91.

⁴⁷ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 97.



competencias. En caso de ser denegado o aceptado se haría mediante Auto, si se acepta se da traslado a la otra parte para que en el plazo de un mes realice sus alegaciones.

Si el conflicto es suscitado por el Gobierno de la Nación, el proceso es más sencillo, en primer lugar, debe requerir a la Comunidad Autónoma para que ejercite sus funciones, en caso de no hacerlo, dispondrá de un mes para poder dirigirse contra la Comunidad ante el Tribunal Constitucional⁴⁸.

Conflicto entre órganos constitucionales:

Nos encontramos ante un procedimiento muy similar al de los conflictos territoriales, en los que el órgano afectado debe realizar un requerimiento al órgano que ha invadido sus competencias, disponiendo del plazo de un mes desde que conoce la disposición o el acto.

Si en el plazo de un mes, dicho órgano no rectifica, o rectifica parcialmente, el órgano afectado puede presentar demanda ante el TC. Dicho proceso terminará con una Sentencia, en la que se declarara la competencia controvertida y se anularan los actos y disposiciones si fuera necesario⁴⁹.

1.9. DERECHO COMPARADO

1.9.1. Italia

La *Corte Costituzionale* Italiana garantiza el funcionamiento constitucional del Estado, mediante el art. 134 de la Constitución Italiana atribuye a la *Corte* el conflicto de atribuciones entre poderes del Estado. Esta competencia para resolver Conflictos de Competencia que se encuentra en su Constitución, está desarrollada en una Ley Ordinaria, la Ley N°87, de 11 de marzo de 1953. Fue muy discutida, por dos razones fundamentalmente: primero, por la imposibilidad de judicializar los conflictos políticos, y segundo, porque se podría reconducir este procedimiento a otras competencias consolidadas en la *Corte*. Durante la elaboración de la Constitución, surgieron una serie de problemas, dentro de las subcomisiones creadas para la elaboración de la *Corte*

⁴⁸ PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 108.

⁴⁹ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 110.



Costituzionale existían discrepancias, por lo que no se pudo llegar a un acuerdo, lo que dio lugar a que no se regulara correctamente. Al no ser regulada correctamente, fue necesario completar su regulación con tres leyes: la ley constitucional nº1 de 9 de febrero de 1948, la ley constitucional nº1 de 11 de marzo de 1953 y a ley ordinaria nº 87 de 11 de marzo de 1953; y reglamentariamente destacan las Normas integradoras para los juicios ante la *Corte Costituzionale de 1956*. Además, la ley nº87 confiera a la *Corte* una potestad autonormativa, por la que está dotada de un ordenamiento interno. Por tanto, las fuentes reguladoras de los conflictos de atribuciones entre los Poderes del Estado en Italia, se encuentra en la Constitución y la normativa de desarrollo posterior, anteriormente citada, formada por leyes ordinarias y normas integradoras⁵⁰.

El art. 134 de la Constitución Italiana, recoge dos tipos de conflictos de atribuciones, entre los poderes del Estado y entre entes territoriales. En la redacción de este artículo no se especifica el significado de estos términos, por lo que en la ley nº 87 se especifica las diferencias entre los dos tipos de conflictos, su regulación se encuentra en el Título II, Capítulo III, pero en secciones diferentes, por lo que, a parte de similitudes, se observan diferencias entre estos dos tipos de sujetos, dando lugar a dos diferentes⁵¹.

Como sucede en nuestro ordenamiento con la expresión Órganos Constitucionales, en Italia hubo discrepancias a la hora de definir cuales eran esos poderes del Estado que podían plantear conflictos de atribuciones. Una parte de la doctrina italiana entendía que los poderes del estado eran los tres poderes de la clasificación clásica: legislativo, ejecutivo y judicial. La doctrina mayoritaria consideraba que esta clasificación no era acertada, puesto que el texto constitucional no se correspondía con esa clasificación, y si se usaba, se dejaba fuera del conflicto a órganos como el Presidente de la República y a la corte *Constituzionale*, por lo que la noción de poder se aplica a todos los órganos en los que en la Constitución se les reconoce y garantiza una cuota de poder organizado al máximo nivel. La *Corte* no va a decidir entre los problemas de conflictos que surjan dentro de un mismo poder.

En resumen, los poderes del Estado se consideran aquellos que:

⁵⁰ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 105.

⁵¹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 107.



- Tienen una entidad con atribuciones propias.
- Su fuente se encuentra en la Constitución.
- Gozan de individualidad jurídica para obrar en juicio en defensa de sus atribuciones y de su ejercicio.

El objeto del conflicto lo encontramos en la ley nº 87, dos artículos diferentes:

- Art. 37: es competencia de la *Corte Costituzionale* si surge “para la delimitación de la esfera de atribuciones determinada para los distintos poderes por normas constitucionales”.
- Art. 38: la *Corte* resuelve examinando a quien corresponde la atribución y en caso de existir un acto viciado, lo anulara⁵².

De estos dos artículos, se deduce que el objeto principal de estos conflictos, del mismo modo que en España, es declarar a que poder corresponde la competencia en controversia y la posterior anulación del acto viciado de competencia. Dichas competencias deben emanar de la Constitución o de normas materialmente constitucionales, como las leyes ordinarias que desarrollan la Constitución, pudiendo alegarse en el conflicto cuando supongan un menoscabo, interferencia o mal uso del poder por parte de otro poder del Estado⁵³.

Los actos que dan origen al conflicto serán todos aquellos, según la mayoría de la doctrina:

- Actos viciados por incompetencia.
- Actos viciados por violación de la ley.
- Exceso de poder.

Dentro de los conflictos entre poderes del Estado, nos encontramos con un tipo de conflicto familiar, puesto que existe también en nuestro ordenamiento, los conflictos negativos, a través del cual se puede recurrir comportamientos omisivos de los poderes del Estado o por declinación de

⁵² TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 148.

⁵³ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 109-110.



competencia. Sobre los conflictos virtuales, aquellos que aún no han surgido, pero se prevén, la *Corte* afirma que no cabe plantear conflictos virtuales, para que se pueda pronunciar es necesario que sé de el acto, ya que de lo contrario se convertiría en un órgano consultivo y esa no es su finalidad ni la finalidad de este conflicto⁵⁴.

Para poder plantear este conflicto, se deben seguir tres fases:

I. La iniciación del juicio.

Para su iniciación, será necesario presentar por escrito el conflicto ante la Secretaria de la *Corte*, dicho escrito debe tener unos contenidos obligatorios: indicar el órgano recurrente, el poder con el que ha surgido el enfrentamiento que ha hecho plantear el conflicto, deberá instar la resolución del conflicto y si lo cree necesario, la anulación de los actos o disposiciones llevadas a cabo por el poder no competente. No existe un plazo para su presentación ante la Secretaria, lo que daba lugar a que se pudiera dilatar en el tiempo, por lo que la *Corte* estableció unas previsiones: el conflicto se puede presentar desde que se tenga conocimiento relevante del acto, no solo de su existencia, el recurrente puede indicar la fecha en la que tuvo constancia del acto y la parte contraria alegar prueba en contrario y si el acto que se quiere recurrir esta compuesto por diversos actos, deberá presentarse desde que se tiene constancia del primer acto que conlleve una lesión de las competencias.

II. Control preliminar de la admisibilidad.

La admisibilidad o no de un conflicto, la lleva a cabo el Pleno de la *Corte*, por medio de ordenanza. Si se admite el recurso, se notificará a los órganos interesados, la carga de la notificación actualmente corresponde al recurrente. En esta fase lo que hace el Pleno es examinar solo la admisibilidad, atendiendo a criterios objetivos, subjetivos y regulatorios, verificando si existe o no un interés para recurrir y la legitimidad del recurrente.

III. Instauración del contradictorio.

⁵⁴ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 116.



Una vez notificado a las partes interesadas en el recurso, con la prueba de dicha notificación, se deposita el recurso por segunda vez en la Secretaría de la *Corte*, con un plazo de 20 días desde la última notificación. En los 20 días siguientes se fija día para la audiencia y se convoca a la *Corte*. Las partes pueden examinar los actos que se hayan depositado y presentar las alegaciones que consideren pertinentes dentro de los 20 días siguientes a la notificación de la ordenanza, a la par se constituirán las partes. Una vez transcurrido el término para la constitución en juicio, el presidente de la *Corte* nombrará un juez para que instruya la causa, debiendo convocar dentro de los 20 días siguientes a la *Corte* para su discusión. Con una antelación de al menos 20 días antes de la fecha fijada para la audiencia, el decreto debe ser comunicado a las partes por copia para que hasta el 12 día puedan presentar memorias ilustrativas⁵⁵.

No existe un plazo para recurrir, lo que podría llevar a plantear nuevos motivos a la demanda inicial y formular nuevas demandas, lo que podría dar lugar a ampliar los órganos interesados en el proceso, por ello la *Corte* solo admite para el desarrollo de la audiencia y la deliberación disposiciones generales de la ley nº87 o Normas Integradoras para los juicios ante la *Corte*.

Pasado todo el proceso, la *Corte* tomará una decisión, tendrá distintas formas, si juzga en vía definitiva, será mediante sentencia, las demás cuestiones relativas al proceso se hacen en forma de ordenanza, siempre motivada. En dichas sentencias definitivas, la *Corte* delimitará las atribuciones disputadas, declarando que poder es competente para llevar a cabo esa atribución y anulara, de ser necesario, el acto o comportamiento resultado de la competencia viciada. La sentencia de la *Corte* tiene valor de cosa juzgada, pero solo respecto del momento en el que se planteó el conflicto. Respecto a la ejecución, la doctrina señala que, al no existir una disposición con relación a la ejecución, no es necesaria su ejecución, que esta se asegura por los ciudadanos y las autoridades. Aun así, se considera que se puede aplicar a estas ejecuciones el art. 88 del reglamento del procedimiento del Consejo de Estado, en el que las ejecuciones se llevarán a cabo en vía administrativa⁵⁶.

⁵⁵ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 166-171.

⁵⁶ GARCÍA, F.J., *Op. Cit.*, p. 29.



Antes de llegar a la sentencia, se puede extinguir el proceso si todas las partes están de acuerdo en renunciar. Si todos estuvieran de acuerdo, *la Corte*, mediante ordenanza, declararía la extinción del recurso. Si no están todos de acuerdo, puede llegarse a una renuncia parcial y continuar con el proceso con la parte no extinguida.

Existen otras formas de extinción, en las que es fundamental para la voluntad:

- Cuando ninguna de las partes notificadas se constituye en plazo
- La renuncia se efectuó durante el juicio preliminar de la admisibilidad
- Cuando el segundo depósito del recurso no se presente o se presente fuera de plazo
- Si el recurrido pone cesa el comportamiento omisivo

Desde que existe este proceso, los casos planteados han sido muy escasos y la mayoría de los casos planteados fueron declarados inadmisibles por Sentencia⁵⁷.

1.9.2. Alemania

La Ley Fundamental de Bonn y su ley de desarrollo de 12 de marzo de 1951, modificada en varias ocasiones, regulan en sus artículos 92-94 el Tribunal Constitucional Federal alemán, más concretamente, en su art. 93 se establecen las competencias, desarrolladas en otra ley.

Al contrario que en otros ordenamientos, el Tribunal Constitucional tiene una doble configuración, por una parte, la Ley Fundamental de *Bonn*, en su art. 92⁵⁸ considera al Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional, dentro del Poder Judicial y, por otro lado, la Ley del Tribunal Constitucional afirma que es un órgano supremo, instituido inmediatamente por la Constitución. Pese a estar regulado junto con el resto de los órganos jurisdiccionales no se discute su calificación como órgano constitucional, su tribunal constitucional se encuentra integrado en el

⁵⁷ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 173.

⁵⁸ Ley Fundamental de Bonn de 1949. [en línea] Traducida a español: [ps://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf](https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf) [2020, 3 de abril].



Poder Judicial, pero tiene diferencia con las restantes jurisdicciones y es el Alto Tribunal de la Federación, gozando de autonomías, como la presupuestaria y la reglamentaria.

La Ley de *Bonn*, en su artículo 93⁵⁹, establece las competencias del Tribunal y en su apartado segundo contiene una cláusula abierta, por la cual las leyes federales pueden conferir al Tribunal nuevas competencias. Las competencias centrales del Tribunal alemán serán las siguientes: competencias entre órganos supremos, controversias federales, el recurso de amparo y el control sobre las normas. En este caso nos centraremos en sus competencias en materia de conflictos, ya que es competente para resolver controversias entre:

- Órganos del Estado Federal, cuando surjan por la interpretación de los derechos y deberes que la Constitución otorga a cada órgano o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación.
- Las diferencias que puedan surgir entre la Federación y los *Lander*, diferencias de diferente origen, ya sean sobre los derechos y deberes que le corresponden a cada una, diferencias sobre la legislación federal o de los *Lander* o con la Ley Fundamental, ya sean entre el gobierno *Lander* o de estos entre sí.

En resumen, conocerá las divergencias federales, los conflictos interorgánicos, entre órganos del Estado, cuando estas divergencias versen sobre sus competencias atribuidas por la Constitución.

Para este trabajo nos interesa analizar en profundidad dos de estos conflictos: los conflictos entre órganos constitucionales del Estado Federal y los conflictos entre órganos del interior de los *Lander*. El conflicto entre órganos constitucionales del Estado Federal, el cual, como ya se ha dicho, se encuentra contemplado en la Ley Fundamental de Bonn y en la Ley del Tribunal. El primer punto que tratar será quien está legitimado para plantearlo, encontrándonos en este punto con la primera problemática, la ley del Tribunal Constitucional y la Ley fundamental difieren a la hora de establecer que órganos tienen capacidad para ser parte. Debido a la controversia, la

⁵⁹ Ley Fundamental de Bonn de 1949. [en línea] Traducida a español: [ps://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf](https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf) [2020, 3 de abril].



doctrina ha señalado que solo pueden ser parte del conflicto determinados órganos constitucionales federales y fracciones de estos órganos, lo que quiere decir que puede conocer de las controversias que surjan entre órganos de un mismo poder, cuando las atribuciones hayan sido concedidas por reglamentos internos que provengan de la Constitución. En Alemania, para poder ser parte en el conflicto, se necesitan otros requisitos a parte del de ser un órgano constitucional; estos requisitos son: ser órganos federales supremos, que estén dotados de derechos y competencias propias por las cuales les confieran derechos y obligaciones. Las partes de los órganos constitucionales que pueden plantear este conflicto también deben cumplir unos requisitos, como ya se ha venido diciendo, deben ser parte de esos órganos, deben contar con derechos propios concedidos por la Constitución y tener un mínimo de formación y organización⁶⁰.

En el art. 63 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, se realiza una enumeración de los órganos constitucionales como órganos federales supremos legitimados, en ella aparecen: el Presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat* y el Gobierno Federal. Nos encontramos con que dentro de esta enumeración se deja fuera a otros órganos como el Tribunal Federal de Cuentas, el Tribunal Constitucional Federal y otra serie de órganos, en estos casos lo que ha hecho la doctrina alemana es examinar uno por uno para comprobar si podían ser parte o no⁶¹.

A la hora de enumerar las partes de los órganos federales supremos que tienen capacidad en este conflicto, también ha habido cierta controversia entre la doctrina. Finalmente se indica de las distintas partes del *Bundestag* que están legitimadas, como los Grupos Parlamentarios, las Comisiones Parlamentarias, el Presidente y los Diputados. En el *Bundesrat* se encuentran legitimados las Comisiones y los miembros del Consejo Federal Alemán.

Una vez determinado que órganos pueden ser parte, se debe señalar quien tiene la competencia para resolver este conflicto. Como es lógico, la competencia corresponde al Tribunal Constitucional alemán, pero al estar dividido en dos salas, se debe indicar a cuál de ellas pertenece esta competencia. Las competencias de ambas salas se encuentran determinadas en el art. 14 de la Ley del Tribunal Constitucional, en ese artículo es en el que se indica que será a la sala segunda a

⁶⁰ *El Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana y el problema de la apreciación judicial de la política*, [en línea]. Disponible en: <file:///Users/Downloads/Dialnet-ElTribunalConstitucionalDeLaRepublicaFederalAleman-2079744.pdf>. [2020, 9 de abril].

⁶¹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 204-213.



la que le corresponde conocer las controversias orgánicas. En el ordenamiento alemán, no solo se plantean conflictos de competencias represivos, también pueden ser preventivos, negativos o frente a proyectos y disposiciones legislativas.

El procedimiento en el ordenamiento alemán tiene un carácter subjetivo, desarrollándolo en dos partes, y una tercera la de decisión, además, otra de las características de este procedimiento es la de ser un procedimiento contradictorio, en el que las partes pueden contraponer sus alegaciones. Comienza presentando la demanda firmada ante el Tribunal, el plazo establecido para poder presentarla es en los 6 meses siguientes desde el conocimiento de la acción u omisión del órgano que actuó sin competencia. Dicha demanda se presenta por escrito, debe estar debidamente motivada e indicar los medios de prueba de los que quiere hacerse valer, e indicar la disposición que consideran que ha sido violada. En esta primera fase se estudia la admisibilidad de la demanda, la cual será admitida si amenaza o lesiona derechos a través de una acción u omisión del demandado, para que sea admitida la violación u omisión debe tener relevancia jurídica. En los procedimientos ante este Tribunal no es necesario acudir con abogado o defensa, pero en caso de que las partes quieran pueden ir acompañadas. La parte demanda será aquella que amenaza o lesiona los deberes y derechos de otro órgano, además, la ley señala que, respecto a las fracciones de los órganos, no pueden ser demandadas por las lesiones que hayan sido causadas por el órgano al que pertenecen. Durante el procedimiento, en cualquiera de sus fases, pueden sumarse terceros, órganos legitimados, cuando sea relevante para sus competencias o también se vean afectados por las normas objeto del conflicto⁶².

El Tribunal es el encargado de notificar al Presidente Federal, al *Bundestag*, al *Bundesrat* y al Gobierno la iniciación del procedimiento. El mismo Tribunal tiene capacidad para anular de oficio en cualquier momento para acumular y separar los procedimientos pendientes⁶³.

Las decisiones del Tribunal pueden adoptar dos formas, dependiendo de si ha habido debate oral o no, en caso afirmativo la decisión tendrá forma de Sentencia, en caso de no haber debate oral, tomará la forma de Auto. Las decisiones tomadas son pronunciamientos judiciales definitivos, cerrando la posibilidad de volver a plantear la misma cuestión. Lo primero que debe

⁶² TRUJILLO, M^a.A., *Op.Cit.*, p. 227.

⁶³ TRUJILLO, M^a.A., *Op.Cit.*, p. 228.



hacer el tribunal es dictaminar si la actuación u omisión objeto del conflicto atenta contra una disposición de su Constitución. Esta decisión será vinculante para todos los órganos constitucionales de la Federación y los *Lander*, los Tribunales y autoridades. En resumen, la decisión versa sobre la constitucionalidad de una competencia, ya que el tribunal no puede imponer condenas, pero para la ejecución de las sentencias el Tribunal puede adoptar medidas provisionales, pero deben ser los propios órganos afectados los que las ejecuten⁶⁴.

⁶⁴ GARCÍA. F.J., *Op. Cit.* p. 25.



2. EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

2.1. QUIÉN ESTÁ LEGITIMADO

En España nos encontramos con una enumeración cerrada de los sujetos que pueden oponer este conflicto, enumeración que encontramos en el art. 59.1 c) de la LOTC, son: el Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial, o cualquiera de los órganos constitucionales entre sí⁶⁵.

Es un conflicto entre órganos no entre poderes, los órganos que se encuentran legitimados exclusivamente pueden defender sus propias competencias, no van a poder defender las de otros órganos del poder en el que se encuentran. Esta circunstancia se aprecia claramente en el caso del CGPJ, puede utilizar este tipo de conflicto para defender sus intereses, pero a través de él no puede defender las competencias de quienes integran el Poder Judicial, es decir, los Jueces y Magistrados. Por ello, el conflicto lo podrán plantear los Plenos de cada Cámara, lo que excluye de tener legitimación a los órganos de Gobierno de las Cámaras⁶⁶. Sirviendo este hecho como un mecanismo de exclusión, porque el TC solo conocerá de este tipo de conflicto cuando lo planteen las personas legitimadas para ello.

Estos procedimientos exclusivamente se van a iniciar a instancia de parte, nunca de oficio por el TC, en cambio, la legitimación pasiva se va a determinar según el acto o disposición que se pretende anular, por lo que se puede afirmar que tanto la legitimación pasiva como la activa va a competir a los sujetos enumerados en el art. 59.1 c) de la LOTC⁶⁷.

Como se ha señalado al comienzo, no es la CE la que establece que órganos son competentes, sino que esas competencias, como se prevé en la CE, se desarrollan por medio de una Ley Orgánica, en este caso concreto en la LOTC. Por ello, para analizar los sujetos legitimados, lo primero que debemos hacer es examinar el art. 162.2 de la CE, que dice lo siguiente: "En los demás casos, la Ley Orgánica determinará las personas y órganos

⁶⁵ TORRES, I. (2007) *La legitimación en los Procesos Constitucionales*. (p. 172) Madrid: Reus S.A.

⁶⁶ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 105.

⁶⁷ Artículo 59 de la LOTC de 1979.



legitimados⁶⁸". En esta apreciación encontramos la primera dificultad, ya que no especifica a que casos se refiere ni a que tipo de Ley Orgánica hace referencia. Cuando dice en los demás casos, entiendo que se refiere a supuestos como el de este conflicto, los cuales no se detallan en la CE y debe completarse su regulación mediante Ley Orgánica, como, por ejemplo, a la hora de determinar los sujetos legitimados. Hace referencia a que una Ley Orgánica determinará las personas y órganos legitimados, pero no indica cual es esa ley. En primer lugar, existe una interpretación estricta del art. 162 CE que defiende que se refiere exclusivamente a la LOTC, en conexión con el art. 165 de la misma norma, pero se trata de una interpretación extremadamente restrictiva. En segundo lugar, existe una interpretación más amplia, y a mi humilde juicio, más acertada, en la que se considera que con esa expresión se refiere a cualquier Ley Orgánica que atribuya competencias al TC. Se trata de una discusión abierta hoy en día, para la que aún no se ha encontrado una respuesta. Esta discusión está ligada al problema que se plantea a cerca del Tribunal de Cuentas, el cual va a ser examinado.

Entorno a la enumeración cerrada del art. 59 LOTC y su denominación de órganos constitucionales, surgen también varios conflictos; no se pone en duda que el Gobierno, Senado y Congreso de los Diputados sean Órganos Constitucionales del Estado. Alguna duda ha podido plantear su consideración conjunta, es decir como Cortes Generales, en mi opinión esta exclusión es acertada, puesto que en nuestro ordenamiento las Cortes Generales las únicas competencias que ejercen son aquellas relativas a la Corona, competencias las cuales no suelen plantear conflictos entre órganos y actualmente son de escasa relevancia.

Sin embargo, sí que existen dudas a cerca del Consejo General del Poder Judicial, así como de otros órganos no recogidos en dicha enumeración cerrada. Se trata de órganos del Estado, que pueden ser órganos constitucionales o con relevancia constitucional o poderes externos del Estado, a los cuales no se les considera legitimados⁶⁹ por ello, a continuación, se explica las exclusiones e inclusiones de los diferentes órganos en este conflicto y las dudas o problemas que pueden surgir entorno a ellos:

⁶⁸ Artículo 162.2 de la CE de 1978.

⁶⁹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.* p. 273.



- Órganos de trabajo o de gobierno de las cámaras: No se les reconoce potestad para plantear el conflicto, se reconoce que son órganos complejos, pero sus competencias constitucionales las asume la Cámara, y será esta la que deba plantear el conflicto. Pero frente a esta afirmación, se deben hacer algunas matizaciones, la Diputación Permanente, la cual va a actuar como si fuera la cámara, por lo que es lógico que, asumiendo sus facultades, pueda plantear el conflicto. Pero solo en caso de que las Cortes estén vacantes, no se entiende que puedan hacerlo en periodos de vacaciones. Pese a tener esta potestad parece bastante improbable que lo puedan llegar a plantear, debido a la brevedad de su existencia.

El caso del Presidente del Congreso también presenta una serie de cuestiones, su función refrendar la propuesta del candidato a la presidencia del Gobierno, o en caso de no lograrlo, disolver las Cámaras. En caso de que surjan problemas es más aconsejable que se resuelvan por los mecanismos políticos existentes que acudiendo a la vía del TC, por ello, queda excluido para plantear este tipo de conflictos.

Parlamentarios y grupos parlamentarios tienen otra vía distinta para poder acceder a la justicia constitucional, lo harán mediante el recurso de amparo. En otros modelos extranjeros se les concede la facultad de plantear el conflicto, como es el caso de Alemania, se utilizan cauces diferentes, pero en ambos casos quedan plenamente protegidos. Las minorías políticas, al igual que los grupos parlamentarios, no pueden plantear este conflicto, deben igualmente acudir a la vía del recurso de amparo.

Las comisiones parlamentarias de investigación en el desempeño de sus funciones pueden entrar en conflicto con Jueces y Magistrados, conflictos que no se pueden resolver por esta vía, por diversos motivos: en primer lugar porque no se encuentra previsto en la LOTC que ninguno de estos dos implicados utilice esta vía y en segundo lugar, las comisiones de investigación deberían plantearlos a través de las cámaras y los Jueces y Magistrados, tal y como está dispuesto en la ley, no pueden plantearlo a través del CGPJ, por lo tanto, no podrían acceder a este tipo de conflicto, para que pudieran hacerlo debería modificarse la ley, aumentando las competencias del TC, pudiendo dar lugar a un colapso.



- El gobierno: El presidente no tiene potestad para plantear el conflicto el mismo, sino que debe ser el ejecutivo al completo quien llegue a un acuerdo para plantear este conflicto. Y como es lógico, tampoco podrán los ministros plantearlo por su cuenta, siempre se va a necesitar el apoyo del ejecutivo. El Consejo de Ministros será el órgano con facultad para interponer el conflicto dentro del Gobierno. Esta facultad no se recoge en una ley, ha sido la práctica la que ha indicado que este es el órgano cualificado para plantearlo.
- Consejo General del Poder Judicial: La facultad para plantear el conflicto, como así se desprende tanto del art. 73.1 de la LOTC y del art. 127.14 de la LOPJ, corresponde a su Pleno. Los órganos que forman el Poder Judicial no están legitimados para plantear este tipo de conflicto, al no ser considerados como órganos constitucionales, pero disponen de otros instrumentos.
- Queda excluido para poder plantear el conflicto de atribuciones el Jefe de Estado, es decir, el Rey y a toda la Corona.
- La exclusión del TC para plantear el conflicto de atribuciones: A mi modo de ver, es lógica, pese a ser un órgano constitucional, no debiendo suscitar ninguna cuestión, puesto que estos conflictos se suscitan ante él, lo que daría lugar a que fuera parte y juzgador, lo cual no tiene lógica ninguna, además, es el intérprete supremo de la CE y solo se encuentra sometido a la propia CE y a la LOTC.
- Comunidades Autónomas: Gozan de relevancia constitucional, pero no tienen legitimación para plantear este conflicto concreto, disponen otros cauces que han sido explicados anteriormente.
- Tribunal Supremo: No es un órgano constitucional, por lo que para los conflictos que puedan surgir entre él y otros órganos del estado, juzgados o tribunales, la ley dispone otros cauces.



- El Defensor del Pueblo: Pese a ser considerado como un órgano auxiliar con relevancia constitucional, no dispone de competencias decisorias, por lo que no tendría sentido que estuviera legitimado para plantear este conflicto.
- El Consejo de Estado: Es un órgano consultivo del Gobierno, que cuenta con autonomía orgánica y funcional. Su función principal es la consultiva, por ello, pese a ser un órgano con relevancia constitucional, no va a entrar en conflictos de competencias, por lo sería absurdo legitimarla para plantear un conflicto que nunca va a tener lugar.
- España cuenta con órganos externos del Estado aparato, los cuales no se encuentran legitimados para plantear el conflicto:
 - Cuerpo Electoral: es un órgano creado por el Estado.
 - Partidos políticos: son asociaciones privadas que ejercen funciones públicas, que cuentan con cierta relevancia constitucional, por lo tanto, para defenderse deberían recurrir a la vía del recurso de amparo.
 - Las comisiones promotoras de iniciativas legislativas, en caso de tener problemas con la Mesa del Congreso de los Diputados, planteará un recurso de amparo⁷⁰.

2.1.1. El problema con el Tribunal de Cuentas

Especial atención requiere el caso del Tribunal de Cuentas, por varias cuestiones, para poder entenderlas tenemos que prestar atención en primer lugar a su regulación.

⁷⁰ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.* p. 269-282.



En el Proyecto de la LOTC, se incluía al Tribunal de Cuentas como órgano constitucional, el cual estaba legitimado para plantear estos conflictos de competencias. Fue tras el Informe de la Ponencia en el que se diferenciaban los órganos constitucionales en aquellos que culminaban los poderes del Estado y los que no, cuando se decidió que el Tribunal de Cuentas no culminaba los poderes del Estado, por lo que no podía estar legitimado para dar parte en los conflictos que pudieran surgir entre los órganos constitucionales del Estado, puesto que no era uno de ellos⁷¹. Hay que considerar, que, pese a su aparente exclusión actual en este conflicto, en la Constitución de la Segunda República si se encontraba legitimado, en su art. 120.3. Pese a estar legitimado, nunca llegó a plantearse el conflicto⁷².

En el art. 59.1 c) de la LOTC, no se incluye a este órgano como legitimado, ni tampoco se le considera un órgano constitucional, por lo que según estas apreciaciones no podría ser parte del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales. El problema surge cuando en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en adelante LOTCU 2/1982, de 12 de mayo, en su art. 8.1 dice literalmente: "Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional⁷³." Con este artículo se da a entender que el Tribunal de Cuentas está legitimado para ser parte en los conflictos de competencias, en los conflictos que puedan surgir en relación con la atribución de sus competencias en el ámbito de su actividad fiscalizadora. Este artículo puede tener dos interpretaciones, se puede interpretar que se está estableciendo una nueva competencia al TC o por otro lado, que simplemente se está legitimando al Tribunal de cuentas para ser parte en este conflicto, desde mi punto de vista, lo que hace este art. 8.1 b), es darle legitimación al Tribunal de Cuentas, no establece una nueva competencia para el TC, solo lo incluye entre las personas legitimadas para plantear un conflicto que ya era competencia del TC. Se podría llegar a pensar que existe una contradicción entre ambas normas, puesto que una lo incluye y la otra lo deja fuera de la legitimación. Además, en su art. 21.3 b) se atribuye al Pleno del TC la facultad de "plantear los conflictos que afecten a las competencias o atribuciones del Tribunal⁷⁴".

⁷¹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 282.

⁷² TORRES. I., *Op. Cit.*, p. 198.

⁷³ Artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1982.

⁷⁴ Artículo 21.3 b) de la LOTCU de 1982.



Lejos de solucionar esta disputa, la entrada en vigor del art. 3.p) de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en adelante LFTCU, creó más polémica, al atribuir al Pleno de este órgano la facultad para proponer a las Cortes Generales el planteamiento de los conflictos que afecten a competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas. Esta ley también atribuye al TC los conflictos de competencias que surjan en el Tribunal de Cuentas, pero mediante un intermediario, las Cortes Generales⁷⁵. No soluciona el conflicto entre el art. 59 de la LOTC que no lo legitima para este conflicto y el art. 8 LOTCU, puesto que las Cortes Generales no están legitimadas para plantear un conflicto entre órganos constitucionales, serían las Cámaras individualmente consideradas las que podrían plantearlo, pero lo que dice en su redacción es que serán las Cortes Generales, ambas Cámaras conjuntamente, las cuales en el art. 59 no se encuentran legitimadas para plantear este conflicto. En mi opinión, esta redacción no es correcta, porque tal y como se encuentra redactada pretende legitimar a las Cortes para plantear este conflicto, en primer lugar, porque conforme al art. 162 de la CE, una ley ordinaria no puede determinar la legitimación, debe hacerse mediante ley orgánica y en segundo lugar, si fuera tan sencillo atribuir legitimados a este proceso, el Tribunal de Cuentas, conforme al art. 8 de la LOTCU estaría legitimado, no dando lugar a esta discusión doctrinal.

Podría entenderse, que la LOTCU y la LFTCU no se contradicen, sino que se complementan, afirmando que lo que hace la LFTCU es indicar el procedimiento a seguir para plantear el conflicto constitucional de atribuciones, debiendo ser acordado por el Pleno y dando este traslado a las Cortes Generales para que lo planteen ante el TC⁷⁶. Pero por los motivos que acabo de explicar, creo que esta es una idea equivocada, que trata de poner un parche a las contradicciones entre ambas leyes de una manera muy burda, sin entrar a valorar aspectos como los señalados anteriormente, que las Cortes Generales tampoco están legitimadas.

En mi opinión, no es un órgano legitimado para plantear este conflicto por diversas razones; en primer lugar, si se hubiera querido se le habría nombrado en el art.59.1 b) del a LOTC, ya se

⁷⁵ Artículo 3.p) de la LFTCU de 1988.

⁷⁶ PIÑEIRO, A. (2014) *Consideraciones generales sobre el conflicto de atribuciones y la problemática que suscita su ámbito subjetivo de aplicación: un caso particular, el Tribunal de Cuentas*. Letrada del Tribunal de Cuentas. [En línea] España. P. 135 a 152. Disponible en: <https://www.tcu.es/searcher/library/LibrarySearch.action?author=Pi%C3%B1eiro+Hern%C3%A1iz%2C+Ar%C3%A1nzazu.&submitSearch=true> [2020, 24 de mayo].



sopesó su inclusión, y tras examinar la propuesta se rechazó, por no considerarse un órgano constitucional, puesto que se trata de un órgano delegado del Congreso y el Senado.

En segundo lugar, es la propia práctica la que nos indica que no está legitimado, puesto que en los conflictos entre órganos constitucionales que han tenido lugar hasta la fecha, el TC, una vez recibida la demanda da traslado a la parte requerida y al resto de órganos legitimados, pero nunca ha dado traslado al Tribunal de Cuentas, lo que en mi opinión, nos da a entender que el propio TC no lo considera un órgano legitimado.

En tercer lugar, se sobrecargaría al TC, cuando al no ser un órgano constitucional, puesto que depende de las Cortes Generales, no tendría cabida en este conflicto, debiendo resolver sus controversias por alguno de los medios previstos en la ley que resulte más adecuado.

En cuarto lugar, al examinar las cinco sentencias dictadas hasta la fecha por el TC entorno a este conflicto, deja claro y reitera a lo largo de todas ellas, que los legitimados para plantear este conflicto son los órganos enumerados en el art. 59.3, dejando fuera por lo tanto al Tribunal de Cuentas.

A día de hoy, el Tribunal de Cuentas no ha planteado ningún conflicto de atribuciones, por lo tanto no ha hecho uso de la facultad que le concede el art. 8 de su LO, pero puede que se pueda dar esta situación más adelante, momento en el cual deberá aclararse su aplicación, no será sencillo, puesto que estén diversas posturas encontradas, pero a mi juicio, el conflicto entre órganos constitucionales no sería el medio para que el Tribunal de Cuentas defienda sus competencias, para ello deberá examinar los diferentes mecanismos que existen y elegir el más adecuado.

2.2. PROCEDIMIENTO

Es este procedimiento nos encontramos con tres fases, como dice María Antonia Trujillo, que son imprescindibles para llevar a cabo el conflicto, no pudiendo saltarse ninguna de ellas, estas fases son: fase de conciliación previa, formalización del conflicto y la decisión⁷⁷.

Lo que vamos a hacer a lo largo de este apartado es explicar cada una de estas fases en las que se divide el procedimiento del conflicto entre órganos jurisdiccionales.

2.2.1. Fase de conciliación previa

Es un requerimiento de incompetencia, recogido en el art. 73 de la LOTC. En este requerimiento el órgano que considera que se considera lesionadas sus competencias debe solicitar formalmente al órgano que invada su competencia que revoque las decisiones tomadas. Para ello, cuenta con el plazo de un mes desde que conoce la decisión⁷⁸. Será efectuado por el Pleno de los órganos constitucionales a los que se refiere el art. 59.3., los Plenos de cada órgano los que llegaran a un acuerdo y efectuaran el requerimiento, como se recoge en el art. 73.1 de la LOTC, en el caso del Gobierno será el Consejo de Ministros el que deberá plantear el requerimiento. Y, además, solo pueden plantearse ante esos mismos órganos enumerados en el art. 59.3.

Como hemos indicado se cuenta con el plazo de un mes para su presentación, el *dies a quo* es el conocimiento de la decisión que invade las competencias del órgano que requiere, el problema surge al determinar cuando se entiende que el órgano requirente ha tenido conocimiento de la decisión, puesto que entre órganos no tienen la obligación de conocer las actividades o decisiones del resto de órganos; lo que se hace es establecer este conocimiento desde la publicación de la decisión, desde ese momento se entiende que puede ser conocida la decisión por todos los órganos. La finalización de este plazo también ha dado lugar a discusiones, por lo que actualmente se dice que el plazo de un mes termina cuando se notifica al otro órgano, aunque el destinatario lo reciba fuera del plazo.

⁷⁷ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 68

⁷⁸ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 68.



Debe cumplir una serie de requisitos, en primer lugar, debe de efectuarse por escrito, el objeto de este escrito será la decisión objeto de controversia entre ambos órganos. En segundo lugar, debe de estar motivado en Derecho, indicando en que leyes se le atribuye la competencia que reclaman por haber sido invadida.

El órgano requerido puede actuar de diversas maneras una vez recibido:

- **Contestar por escrito:**
 - Notificando que no considera fundadas las pretensiones del otro órgano y ratificándose en sus decisiones, afirmando que actúa en el ejercicio legal y constitucional de sus atribuciones.
 - Hay que notificar que considera fundado el requerimiento, por lo que revoca sus decisiones.
 - Ratificar el requerimiento solo en parte.

- **No contestar:** por lo que se produciría un silencio negativo, dando lugar a la continuación del proceso.

Para la contestación también disponen de un mes desde la fecha en la que se recibió el requerimiento, en caso de que en un mes no se haya recibido respuesta, el órgano requirente podrá acudir al Tribunal Constitucional. Se establece esta vía con vistas a aliviar la carga del Tribunal Constitucional, además se usa como mecanismo de aviso al órgano requerido, para informarle de que en caso de no retractarse de su decisión se podrá iniciar un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional⁷⁹. En caso de que el órgano requerido estime el requerimiento y cumpla las pretensiones del órgano requirente, finaliza la controversia, en caso contrario, el órgano que interpuso el requerimiento deberá acudir al Tribunal constitucional para plantear el conflicto. Como he indicado al inicio, sin este requerimiento previo no se puede acudir a la vía del tribunal Constitucional.

⁷⁹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 322.

Debemos destacar la gran importancia de este requerimiento de cara a la posible demanda, pues su contenido va a predeterminar el objeto del conflicto, lo que no se haya planteado en el requerimiento no se va a poder plantear posteriormente ante el TC⁸⁰.

2.2.2. Fase de formalización del conflicto

En caso de no llegar a un acuerdo o de que no haya contestación en el plazo de un mes a partir de la recepción del escrito se acude al Tribunal Constitucional. Para iniciar el procedimiento, el órgano que haya visto invadidas sus competencias y haya realizado previamente un escrito al órgano invasor, debe realizar una demanda por escrito ante el Tribunal Constitucional cumpliendo una serie de requisitos:

- En ella se deben indicar de manera clara que preceptos de las leyes o de la CE que atribuyen competencias se han visto vulnerados.
- Las alegaciones que el demandante considere oportunas, dejando claro que es lo que se pide.
- Aportar la prueba o certificación de que se ha intentado solucionar el conflicto previamente, intentando evitar acudir a la vía judicial, puesto que como hemos dicho en el punto anterior, el requerimiento previo es obligatorio para poder interponer demanda⁸¹.

Como se ha indicado anteriormente, serán los Plenos de las Cámaras o el Consejo de Ministros quienes formalizarán el conflicto.

Al contrario que en la fase previa, en esta no encontramos en la ley un plazo en el que se deba interponer la demanda. A mi juicio se trata de una omisión deliberada por parte del legislador, intentando una vez más evitar que se llegue al Tribunal Constitucional para resolver este tipo de conflictos, dejando a las partes más tiempo para poder resolverlo entre ellas. Teniendo en cuenta lo requerido previamente al órgano en la primera fase, la demanda puede tener una o varias pretensiones, lo que se conoce comúnmente como acumulación. Esta acumulación, como recoge

⁸⁰ PÉREZ, P., *Op. Cit.*, p. 101.

⁸¹ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 318.



el art. 83 LOTC⁸², puede llevarse a cabo por instancia de parte o puede establecerla el TC, como sucedió en los conflictos 495/1985, 788/1985 y 797/1985, conflicto entre el CGPJ frente al Pleno del Congreso de los Diputados, por decisiones tomadas en el Proyecto de la LOPJ, que culminó con la Sentencia 45/1986 de 17 de abril.

En esta fase es en la que el TC decide sobre su admisibilidad y en caso de ser admitida da traslado a las partes, debido a la importancia de estos dos actos, se van a desarrollar posteriormente, dedicándole un apartado a cada uno, resaltando así su importancia y su característica.

Cabe resaltar la gran diferencia existente entre este tipo de conflictos y los conflictos territoriales, pues en estos, la interposición de la demanda no conlleva la suspensión de la disposición impugnada. El TC ya se pronunció sobre esta falta de suspensión en el Conflicto que planteo el CGPJ contra el Congreso de los Diputados, AATC 462/1985 y 565/1985⁸³.

2.2.3. La sentencia

Una vez terminado el plazo de un mes para realizar alegaciones o para informaciones o aclaraciones complementarias, el TC debe resolver mediante sentencia⁸⁴. En el Pleno del TC el que debe deliberar y votar, dando lugar a la sentencia, que puede contener un triple pronunciamiento, aunque no es obligatorio, que consiste en:

- Determinar a que órgano corresponden las atribuciones objeto del conflicto.
- Declarar la nulidad de la decisión impugnada.
- Resolver sobre las decisiones jurídicas al amparo de los actos que se anulan⁸⁵.

Se dan casos en los que no se da este tripe pronunciamiento, en los que el tribunal entiende que no tiene jurisdicción para ello, por lo que no entra en el fondo del asunto. Pero lo que siempre va a contener la sentencia es un pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia en

⁸² Artículo 86 de la LOTC de 1979.

⁸³ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 110.

⁸⁴ CAAMAÑO, F., GÓMEZ, A., MEDINA, M., REQUEJO, J., *Op. Cit.*, p. 111.

⁸⁵ TRUJILLO, M^a.A., *Op. Cit.*, p. 326-328.



conflicto, la cual es el objeto principal del proceso. Es el propio TC el que se va a encargar de garantizar la ejecución de las sentencias.

2.3. TRAMITE DE ADMISIÓN

En este tipo de conflictos no nos encontramos con un trámite de admisión propiamente dicho, lo que va a suceder es los órganos que pretendan iniciar este proceso interpondrán un escrito ante el Registro General del Tribunal Constitucional, posteriormente será el Pleno el TC el que examinará el asunto y mediante providencia, decidirá si se admite el conflicto a trámite o no. Una vez admitido a trámite, darán traslado a las partes para que realicen las alegaciones oportunas, y finalmente, mediante providencia, la sección correspondiente señala fecha para votar y deliberar la sentencia. Pero como tal, no encontramos en la LOTC un trámite de admisión. Lo que sí que va a ser necesario para que se pueda admitir el escrito es que previamente se haya interpuesto un requerimiento contra el órgano invasor por vía extrajudicial, como se ha explicado anteriormente, aportando copia de su presentación⁸⁶.

2.4. FASE DE ALEGACIONES

El art. 74 de la LOTC, dispone como serán las alegaciones en este conflicto: "Recibido el escrito, el Tribunal, dentro de los diez días siguientes, dará traslado del mismo al órgano requerido y le fijará el plazo de un mes para formular las alegaciones que estime procedentes. 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 atribuciones⁸⁷".

En este tipo de conflictos, no solo se da traslado al órgano requerido, sino que se da traslado a todos aquellos que son considerador órganos constitucionales, de acuerdo con el art. 59.3 CE, que se encuentran legitimados para plantear el conflicto, los cuales, una vez recibido el traslado

⁸⁶ TRUJILLO, M^a.A., Op. Cit., p. 321.

⁸⁷ Artículo 74 de la LOTC de 1979.



pueden adoptar por apoyar al demandado o al demandante si la solución del conflicto les va a afectar de algún modo, o pueden decidir no personarse en el procedimiento.

Hay que hacer hincapié en la última frase del art. 74 de la LOTC, que dice: “si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones⁸⁸”. Esta redacción desde mi punto de vista es demasiado genérica, puesto que deja a los órganos total libertad para decidir si les afecta o no el conflicto, no dando unas notas sobre en que casos se considera que les afecta, por lo que a mi modo de ver, el legislador debería a ver dado unas indicaciones de en que casos se puede considerar que afecta a sus propias atribuciones. A mi modo de entender, interpreto que se refiere a cuando afecte a sus atribuciones constitucionales, de igual modo que para poder plantear el conflicto, pero el legislador no se pronuncia. Hasta el momento esta redacción no ha sido objeto de controversia, pero quería dar mi opinión acerca de ello y resaltar la falta de concreción del legislador en este aspecto.

Además, el TC puede solicitar a las partes de oficio informaciones, aclaraciones o precisiones que considere necesarias para juzgar el asunto, como se recoge en el art. 75 de la LOTC. Esta facultad la encontramos en el art. 88 de la LOTC, en el que se establecen las disposiciones comunes a los procedimientos y concede al TC facultad para solicitar a los Poderes Públicos y a los órganos de las Administraciones Públicas la información necesaria para poder llevar a cabo el procedimiento⁸⁹.

Cuando las partes contesten, deben fundamentar su pretensión, alegar que atribución constitucional ha sido efectivamente invadida por otro de los órganos constitucionales recogidos en el art. 59.3 de la LOTC y probar que se trata de una invasión actual, no futura o previsible. Además, no solo los órganos objeto del conflicto van a realizar las alegaciones, como se ha indicado anteriormente, se da “traslado de este al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, por conducto de sus presidentes, para que en el plazo común de un mes puedan comparecer en este procedimiento y formular las alegaciones que consideren procedentes⁹⁰”

⁸⁸ Artículo 74 de la LOTC de 1979.

⁸⁹ Artículo 88 de la LOTC de 1979.

⁹⁰ STC 45/1986 de 17 de abril.



Según el órgano constitucional de que se trate, el encargado de contestar el escrito de alegaciones va a ser:

- En el CGPJ el Presidente.
- En el Congreso de los Diputados el Presidente.
- En el Senado el Letrado de las Cortes Generales.
- En el Gobierno, el Abogado del Estado, una vez que ha sido aprobado por el Consejo de Ministros.

2.5. QUÉ ACTOS SE HAN RECURRIDO

A lo largo de la historia de la Democracia Española, desde 1978, fecha en la que se promulga nuestra Constitución, solo se han recurrido o admitido a trámite cinco conflictos, en cada una de ellos se han recurrido actos diferentes:

STC 45/1986 de 17 de abril

El CGPJ planteó el conflicto frente a la decisión del Pleno del Congreso de los Diputados en su decisión del día 18 de marzo de 1985, en la que se aprobaba el Proyecto de Ley Orgánica del poder judicial, más concretamente, lo que se planteaba es la invasión de competencias en lo relativo a atribución al Congreso de los Diputados y al Senado de la competencia para elegir o designar a la totalidad de los vocales del CGPJ y la competencia para dictar Reglamentos sobre Estatutos Jurídicos de Jueces y Magistrados, además, pedían que una vez decretada la competencia declararan nulas las actuaciones del Gobierno. Además de plantear el conflicto, el CGPJ, pidiendo medidas cautelares, pidiendo la suspensión de los efectos de la aprobación de esta ley, petición que fue desestimada, se interpuso el posterior recurso de súplica, el cual también fue desestimado.

Esta sentencia presenta una circunstancia que no se ha producido en las otras cuatro, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, solicitó que se acumularan los conflictos promovidos por el CGPJ, los cuales habían sido registrados con los números 495/1985, 788/1985 y 797/1985. Esta acumulación se acepta, puesto que reúne los requisitos de conexión recogidos la LOTC necesarios para poder acumular procesos.



Se trata del primer conflicto entre órganos constitucionales que se planteó en nuestro país ante el TC, por lo tanto sirvió de precedente y para sentar doctrina. En ella se especifican los requisitos que se deben cumplir para que sé del conflicto entre órganos constitucionales. Tras su admisión, en este conflicto se da traslado a las partes y al Senado y Gobierno. El Senado se pronuncia afirmando que este no es el cauce para resolver el conflicto que se plantea, no estando de acuerdo con las alegaciones del CGPJ y solicitando que se inadmita y desestime; y el Gobierno, a través del Abogado del Estado solicitó la acumulación de conflictos⁹¹.

STC 234/2000 de 3 de octubre

En este caso el conflicto lo plantea el Gobierno frente al Senado, en relación a un acuerdo de la mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995, por el cual no admiten a trámite la declaración de urgencia del Gobierno en la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo; en este conflicto, el gobierno considera que se vulneran los arts. 90.3 de la CE y 133.1 del Texto Refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994. El Gobierno afirmaba que se invadían sus competencias, por lo que de esta forma se incumple el reparto de funciones hecho por la CE y por el Reglamento del Senado.

El Gobierno afirmaba que la potestad para declarar la urgencia de un procedimiento les pertenece, por lo que el Senado, en caso de que el Gobierno use esta potestad, debe tramitar puess Proyectos de Ley por esta vía.

De este conflicto debemos destacar la pregunta que surgió entorno a si el conflicto seguía existiendo, puesto que este proyecto de ley estaba pendiente de examen y resolución por el Senado cuando tuvo lugar la disolución de las cortes. Esta cuestión se resolvió acudiendo a la doctrina de la STC 45/1986 de 17 de abril en la que se afirma que el objeto de este conflicto también es pronunciarse sobre la titularidad de las atribuciones controvertidas, por lo que pese a no ser actual y efectiva la invasión de competencias, por haberse disuelto las Cámaras, debe de resolverse el conflicto para determinar a quien corresponde la competencia y evitar futuros conflictos sobre el

⁹¹ STC 45/1986 de 17 de abril, antecedentes 1.



mismo acto o similar, además, esta competencia era real y efectiva en el momento de su formulación.

En este conflicto se dio trámite de alegaciones al CGPJ y a el Congreso de los Diputados, quienes decidieron no formular alegaciones⁹².

STC 34/2018 de 12 de abril

El Gobierno se enfrenta al Congreso de los Diputados por el acuerdo adoptado por la Mesa, en fecha 20 de diciembre de 2016, sobre la suspensión del calendario de implantación de la LO 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. En este conflicto el Gobierno considera que se han vulnerado las atribuciones que se le confieren en los art. 134.6 CE y 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

El conflicto que se plantea gira entorno al art. 134.6 de la CE, en el cual se dice que “toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación⁹³”.

En este caso, el Gobierno afirma que esta ley tenía repercusión en los presupuestos, por lo que para poder llevar a cabo esta ley el Gobierno debía presentar su conformidad y además, la Mesa del Congreso esta obligada a publicar la proposición de ley y remitirla al Gobierno para que manifieste su criterio, conformidad o no en caso de que el proyecto de ley afecte a los presupuestos, como se recoge en el apartado segundo del art. 126 del Reglamento del Congreso, en adelante RCD. Pese a ello, el Congreso consideró que este proyecto de ley afectara a los presupuestos, por lo que lo admitió a trámite.

El Gobierno solicitaba, que conforme al art. 75.2 de la LOTC, el TC declarase que les corresponde la competencia para impedir la tramitación parlamentaria de la proposición de ley objeto de este conflicto y tras ello, declarase nulo el acuerdo de la Mesa del Congreso de fecha 18

⁹² STC 234/2000 de 3 de octubre.

⁹³ Artículo 134.6 de la CE de 1978.



de octubre de 2016. Es en este conflicto, se plantea por primera vez la vulneración de este artículo, por lo que no existía una jurisprudencia como tal, solo una actuación similar que se había estado siguiendo. Al poder afectar a otros órganos constitucionales, se dio traslado al Senado el cual no se pronunció al respecto⁹⁴.

STC 44/2018 de 26 de abril

Se enfrenta el Gobierno contra, otra vez, un acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de fecha 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 del mismo mes, por el que se admite tramitar por el Pleno la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores, para garantizar la igualdad y mejorar las condiciones de los trabajadores subcontractados. El Gobierno expresa su disconformidad en la toma en consideración para tramitar esta Proposición de Ley por el Pleno, esta disconformidad es rechazada por la Mesa, lo que el Gobierno interpreta como una perturbación de sus atribuciones constitucionales, vulnerando el art. 134.6 de la CE y 126.2 del RCD es la segunda vez que se plantea un conflicto de atribuciones entorno a estos artículos. En su escrito, el Abogado del Estado afirma que el gobierno tiene legitimidad para oponerse a la tramitación de enmiendas o proposiciones de ley en las que haya un cambio en los presupuestos, como sucedía en el conflicto anterior. Por lo tanto, lo que se debe resolver es si la actuación de la Mesa del Congreso menoscaba la competencia del Gobierno al no dejarle ejercer la potestad que les atribuyen los artículos citados.

Dieron traslado al Senado para que realizara las alegaciones que considerara en caso de considerar que el conflicto afectaba a sus atribuciones, el cual contestó ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC⁹⁵.

STC 124/2018 de 14 de noviembre

En este conflicto también se enfrentan el Gobierno y el Congreso de los Diputados, pero en este caso es el Congreso el que interpone el conflicto contra el Gobierno. Este conflicto se

⁹⁴ STC 34/2018 de 12 de abril.

⁹⁵ STC 44/2019 de 26 de abril.



plantea por el no sometimiento del Gobierno a las iniciativas de control por el Congreso de los Diputados.

El Grupo Parlamentario socialista, tras la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN, solicitó la intervención del Ministro de Defensa en funciones, ante la Comisión de Defensa, para que el Ministro informara sobre los acuerdos adoptados en dicha reunión. Esta convocatoria fue acordada por la mesa de la Comisión de Defensa, pero el Gobierno en funciones, mediante oficio de 10 de marzo, afirmó que la Cámara no podía someter al Gobierno en funciones a iniciativas de control, puesto que entre el gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados no existe esa relación de confianza, la cuestión controvertida es si existe esa relación de confianza entre el Gobierno en funciones y el Congreso de los Diputados, o si por tratarse de Gobierno en funciones no existe.

Todos los grupos parlamentarios, menos el Grupo Popular, suscribieron esta propuesta de planteamiento del conflicto de atribuciones por la “invasión de las atribuciones de la Cámara producida por la decisión del Gobierno de no someterse a la función de control de la acción del Gobierno, que fue comunicada mediante oficio del Ministerio de la Presidencia de 10 de marzo de 2016⁹⁶”. Tras su admisión se dio traslado al CGPJ y al Senado que decidió comparecer en el presente conflicto.

Comentario conjunto

En los cinco conflictos que han tenido lugar, previamente se redacta un requerimiento previo con el objeto del conflicto y las pretensiones, puesto que es un requisito indispensable para que sea admitido a trámite y en los 5 casos, el órgano requerido contesta de forma negativa, es decir, rechazando el requerimiento y afirmando que tienen competencia o tienen conferidas las atribuciones objeto del conflicto. Todos ellos fueron admitidos por providencia de por el Pleno del TC, pues como ya dijimos el proceso de admisión es casi inexistente.

⁹⁶ STC 124/2018 de 14 de noviembre, FJ 1.



En estas Sentencias comprobamos como se lleva a cabo en la práctica todo el procedimiento de conflictos entre órganos constitucionales anteriormente expuesto, como es el caso del art. 74 de la LOTC, observamos como el TC una vez admitido el conflicto a trámite por providencia, da traslado a aquellos órganos constitucionales, recogidos en el art. 59.3 de la LOTC, que puedan ver afectadas sus atribuciones por la sentencia que se dicte.

Este tipo de conflicto ha sido escasamente usado a lo largo de la historia, como se parecía claramente al ver que solo se han planteado cinco, pero es curioso observar las fechas de los conflictos, dos de ellos han sido planteados con bastante distancia y los tres últimos fueron todos interpuestos en el año 2016. Este hecho, lo que a mí me sugiere, es que este tipo de conflicto ha sido usado, en las últimas 3 sentencias, como un medio para hacer política; me explico, ha sido usado en varios casos para evitar iniciativas o proyectos de ley, intentando bloquear las propuestas de otros grupos parlamentarios, desvirtuando así su finalidad, que es determinar las competencias de cada órgano constitucional en caso de conflicto. Prueba de ello es que los conflictos que se plantearon con esta finalidad fueron desestimados.

2.6. LA *RATIO DECIDENDI* DEL TC EN ESTA MATERIA: ¿EXISTEN PATRONES ARGUMENTATIVOS COMUNES?

Desde que en 1979 se promulgara la LOTC, solo se han dictado cinco sentencias de conflictos entre órganos constitucionales y en cada una de ellas tiene como objeto una atribución diferente de cada órgano, ya que este conflicto tiene lugar cuando se ha invadido una competencia constitucional, las cuales son muy amplias, por lo que es muy complicado establecer una jurisprudencia de cada tipo de conflicto. Pero lo que si encontramos en ellas, es una serie de patrones argumentativos acerca de que se entiende por órgano constitucional, que las invasiones deben ser actuales y efectivas y cuando se entiende que esas invasiones han sido actuales y efectivas.

No es hasta la primera sentencia, STC 45/1986, de 17 de abril, cuando todo lo expuesto en las leyes acerca de este conflicto comienza a adquirir perfiles propios y diferenciados en



nuestro ordenamiento.⁹⁷ Es en esta sentencia, en la que por primera vez el TC define este proceso:

“es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 de la LOTC y que tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de estos órganos constitucionales a consecuencia de actos o decisiones de otro órgano constitucional. La *vindicatio potestatis* sólo puede referirse a actos constitutivos de invasión de atribuciones (art. 75.2 de la LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano a 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 estos. Es claramente un cauce reparador, no preventivo, y sólo indirectamente, a consecuencia del reconocimiento de la invasión de atribuciones, puede tener efectos impugnatorios sobre tales actos y atribuciones⁹⁸”.

Al ser la primera, recoge además del concepto, las características, requisitos y finalidad:

- Afirman que no es un proceso impugnatorio, sino que es: “una reivindicación competencial frente a decisiones o actos de otros órganos constitucionales que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones en menoscabo del órgano que debería haberlos adoptado⁹⁹”.
- Fija los dos requisitos que hay que reunir para poder iniciar este tipo de conflictos:

⁹⁷ PORRAS, A.J. *Conflictos entre órganos constitucionales del Estado y principio de división de poderes*. [en línea]. España. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/76974/Dialnet-ConflictosEntreOrganosConstitucionalesDelEstadoYDi-26904.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [2020, 26 de mayo]

⁹⁸ STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 1.

⁹⁹ STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 2.



“en primer lugar, el que se trate de uno de los órganos mencionados en el propio art. 59.3 (...) en segundo lugar, que exista en el caso concreto una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido, del órgano constitucional demandado¹⁰⁰”.

- El objeto de este conflicto es garantizar:

“la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. 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 poderes¹⁰¹”.

Lo dicho en esta primera sentencia se va a repetir y matizar a lo largo de las otras cuatro, concretándose con la llegada de nuevos conflictos, como se observa en la STC234/2000, en la que matizan, debido a la problemática de este conflicto (puesto que el acto controvertido caduco al ser disueltas las Cámaras y convocadas elecciones generales) que cuando se refieren a una invasión efectiva y actual de las atribuciones constitucionales se refieren a que cumplan estas dos características en el momento en que se formularon, que pese a que puedan cambiar las circunstancias, como paso en este caso, si en el momento en el que se formuló este conflicto reunían las dos características el conflicto debe continuar:

“el interés en garantizar la existencia misma de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias así como en preservar el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales (STC 45/1986, FJ 4) no puede quedar enervado, en este caso, por la sola caducidad del proyecto de ley en el seno de cuya tramitación parlamentaria se suscitó la

¹⁰⁰ STC 45/1986, de 17 de abril, FJ 4.

¹⁰¹ STC 45/1986, de 17 de abril FJ 4.



disputa competencial que ahora nos ocupa y en prevención de la cual precisamente el Gobierno había operado en los términos del art. 90.3 CE¹⁰²”.

En esa misma sentencia, STC 234/2000, nos encontramos otra matización jurisprudencial que va a ser citada en la STC 34/2018, en la primera sentencia se afirmó que para que tuviera lugar este conflicto era necesario una estricta usurpación de atribuciones; en la STC 234/2000, el conflicto giraba entorno a un acuerdo de la Mesa del Senado, pero se decidió admitir los acuerdos de la Mesa en este tipo de conflictos, ya que, lo que se menoscababa era una competencia del gobierno, afirmando que:

“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 otro¹⁰³”.

Este argumento se ve reiterado en la STC 44/2018 de 26 de abril cuando en los fundamentos jurídicos, antes de entrar a examinar el fondo del conflicto, el TC afirma que “procede corroborar que los acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso se adecúan al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado¹⁰⁴”.

Argumento común a todas las sentencias: “esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética¹⁰⁵”. En caso de que la invasión de competencias sea hipotética, el conflicto no será válido, y por consiguiente, la sentencia desestimaré el conflicto. En la última sentencia dictada entorno a este conflicto, nos encontramos con una reiteración de toda la jurisprudencia recogida hasta la fecha:

“Conflicto de atribuciones garantiza la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales

¹⁰² STC 234/2000 de 3 de octubre, FJ 6.

¹⁰³ STC 234/2000 de 3 de octubre, FJ 5.

¹⁰⁴ STC 44/2018 de 26 de abril, FJ 2.

¹⁰⁵ STC 34/2018 de 12 de abril, FJ 9.



dotados de competencias propias y el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales. Lo que se pretende, a través de este proceso, es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el artículo 59.1 c) LOTC frente a la decisión de otro (en este sentido, STC 234/2000, FJ 5). Y como hemos recordado en las SSTC 34/2018, de 12 de abril, FJ 3 a), y 44/2018, de 26 de abril, FJ 2 a), tanto puede plantearse en los supuestos de invasión o usurpación de atribuciones ajenas, como en el supuesto de lesión por menoscabo de atribuciones¹⁰⁶.

En las cinco, se observa que un requisito indispensable para su admisión es que previamente se haya intentado solucionar el conflicto mediante un requerimiento extrajudicial entre los órganos implicados, en él se debe detallar claramente el objeto de conflicto y las alegaciones, puesto que este requerimiento será el que se usará en la demanda.

La *ratio decidendi* del TC se puede concretar en los siguientes puntos:

- 1) Este conflicto solo puede entablarse entre los órganos constitucionales enumerados en el art. 59.3 de la LOTC.
- 2) Antes de acudir a la vía del TC, el órgano que crea invadidas sus competencias debe intentar lograr un acuerdo con el órgano invasor a través de un requerimiento.
- 3) Este conflicto va a tener lugar cuando se invadan las atribuciones entre los órganos constitucionales recogidos en el art. 59.3 de la LOTC.
- 4) Que exista una conexión efectiva entre la invasión de la competencia y el órgano que la invade.

¹⁰⁶ STC 124/2018 de 14 de noviembre, FJ 3.



- 5) La invasión de la competencia debe ser directa e inmediata, actual, por tanto, y no meramente hipotética.
- 6) La finalidad de este conflicto es garantizar la estructura constitucional y la separación de poderes.

A mi modo de ver, en estas sentencias lo que apreciamos es la aplicación práctica de lo expuesto en las leyes y su matización.

2.7. FALLOS Y EFECTOS DE LOS FALLOS

En este apartado hay que empezar destacando que más de la mitad de las sentencias han sido desestimadas, es decir, tres de cinco sentencias han sido desestimadas, lo que por otro lado, quiere decir que solo se han estimado dos de las sentencias presentadas, la STC 234/2000 y la STC 124/2018.

Para poder examinarlas vamos a dividir las en dos grupos: estimadas y desestimadas.

Sentencias con fallo estimatorio

- En la STC 234/2000, afirman que el Senado invadió la atribución constitucional del gobierno que le confiere el art. 90.3 de la CE, al no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno respecto al Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, no tuvieron que declarar la nulidad del acuerdo, puesto que se disolvieron las Cámaras, por lo que carece de toda lógica declarar la nulidad.
- En la STC 124/2018, la negativa del Gobierno en funciones a someterse a iniciativas de control, por considerar que no es una facultad que se pueda llevar a cabo contra un Gobierno en funciones, solo sería posible según ellos contra un Gobierno pleno, para el TC supone el menoscabo de la atribución constitucional que el art. 66.2 le confiere al Congreso.



Como apreciamos en los fundamentos jurídicos de ambas sentencias, el TC considera que sí que ha existido una invasión de competencias y esa invasión es la que los lleva a dictar un fallo estimatorio.

Sentencias con fallo desestimatorio

- El primer conflicto entre órganos constitucionales que se presentó ante el TC, fue desestimado en la STC 45/1986. El fallo se fundamentó en que los conflictos de atribuciones que se acumularon, en ninguno de los casos se vulneraban las atribuciones constitucionales del CGPJ.
- El TC, en la STC 34/2018 entiende que tampoco existe una invasión de competencias, puesto que el Gobierno no ha conseguido probar la efectiva conexión entre la medida y las modificaciones en los gastos e ingresos públicos, por lo que no aprecian una invasión de competencias. El Gobierno no consiguió probar que se dieran los requisitos necesarios para considerar menoscabadas sus competencias por el Congreso, no probaron esa conexión directa e inmediata, actual y efectiva, no hipotética. Por todo ello, la sentencia fue desestimada.
- Un caso similar nos encontramos en la STC 44/2018, en la que no se encontró un menoscabo por parte del de la Mesa del Congreso, al rechazar la tramitación de ley sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores, frente al Gobierno, es decir, que en este caso la decisión de la Mesa del Congreso no menoscaba las atribuciones que el art. 134.6 le Confiere al Gobierno, por lo que se desestima este conflicto entre órganos constitucionales.

En estos fallos no hacemos más que observar la doctrina del TC respecto a estos conflictos y seguimos viendo la ley desarrollada en la práctica por el Tribunal. En la ley se estipula que este tipo de conflictos solo podrá plantearse en caso de que se vean menoscabadas las competencias que la Constitución y esto es lo mismo que reitera el TC a lo largo de las cinco sentencias que ha dictado entorno a este conflicto.



Por tanto apreciamos que este conflicto tiene como finalidad solucionar los menoscabos de atribuciones constitucionales, cuando exista una conexión efectiva entre el órgano que invade y la competencia, además de tener que ser actual, inmediata y efectiva esa invasión, en caso de no reunir estos requisitos el TC ha venido desestimando los conflictos, puesto que esto no es una vía para solucionar diferencias entre órganos, es un medio para defender las atribuciones constitucionales.

Cabe destacar que, en ninguno de los casos en los que el fallo ha sido desestimatorio, se ha debido a la falta de legitimación de alguna de las partes, puesto que los órganos que han planteado estos conflictos y frente a los que se han planteado son los recogidos en el art. 59.3 LOTC, por lo que a día de hoy aún no se ha dado esta problemática y la doctrina deja claro que los únicos legitimados para plantear este conflicto son los órganos enumerados en dicho artículo.



3. CONCLUSIONES

Después de analizar los tipos de conflictos constitucionales, y más en profundidad los conflictos entre órganos constitucionales, a través de las sentencias dictadas hasta la fecha por el Tribunal Constitucional, he llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERA - La aparición de este tipo de conflictos es producto de una larga evolución, en la cual se busca mantener el equilibrio entre los diferentes órganos de un Estado y asegurar el correcto desarrollo de cada una de las competencias que les han sido otorgadas por normas supremas, como en nuestro caso, que garantiza las competencias que les han sido atribuidas por la Constitución Española. Por ello debo afirmar que, frente a los conflictos en defensa del reparto de competencias (entre el Estado y CC, estas entre sí o para salvaguardar la autonomía local), la finalidad del conflicto actual entre órganos constitucionales no es otra que resolver las disputadas que puedan tener lugar entre los órganos constitucionales en relación a las competencias que les han sido atribuidas por la Constitución.

SEGUNDA - La competencia para resolver los conflictos entre órganos constitucionales, corresponde al Tribunal Constitucional, pese a que la Constitución no previó esta atribución, fue posteriormente la LOTC de 1979 la que se la reconoció, configurándola como un mecanismo procesal. Al ser una disputa por competencias se puede llegar a pensar que podría haberse atribuido su resolución a cualquier otro órgano jurisdiccional; pero sería erróneo, puesto que, las competencias que se disputan son aquellas que les han sido conferidas a estos órganos por la Constitución y el TC es el garante de la Constitución, su intérprete supremo, goza de autonomía e independencia frente al resto de poderes del Estado por su configuración y la inviolabilidad de sus miembros, por todo ello, debe ser este Tribunal el que conozca de este tipo de conflictos y resuelva, estableciendo a qué órgano corresponden las competencias que sean objeto de la controversia.

TERCERA - Observando el procedimiento, concluyo que se trata de un procedimiento sencillo, fácil de llevar a cabo, pero la intención del legislador es evitar tener que acudir al TC para resolver las controversias competenciales que puedan surgir entre los diferentes órganos constitucionales. He llegado a esta conclusión observando que el procedimiento se divide en dos



fases, un requerimiento previo del órgano invadido al invasor y sólo en caso de no llegar a un acuerdo entre ellos se podrá acudir a la vía del TC, siendo este requerimiento de la primera fase un requisito indispensable para poder acceder a la segunda fase, la judicial. Creo que es un conflicto necesario para salvaguardar el correcto funcionamiento de los órganos de un Estado, que su existencia es una necesidad en cualquier Estado democrático y constitucional, pero lo más sano sería que los órganos respetaran las competencias que les han atribuido, puesto que están claramente delimitadas y establecidas en la Constitución y en las leyes, pero en caso de producirse una discrepancia, que fueran capaces de llegar a un consenso o resolución entre ellos.

CUARTA - Respecto a las dudas que puedan surgir sobre el objeto y la legitimación de este tipo de conflictos, el TC, en sus cinco sentencias dictadas hasta la fecha, creo que despeja gran parte de estas dudas. Acerca del objeto, analizando las sentencias referidas, se puede afirmar que solo serán admitidos aquellos en los que se produzca una invasión de aquellas competencias que les hayan sido atribuidas por la Constitución, además esa invasión debe ser directa, inmediata y actual, dejando fuera de este conflicto aquellas invasiones que no se hayan llegado a producir, que simplemente se tenga la creencia de que puede llegar a suceder, por tanto, no pueden ser invasiones meramente hipotéticas, una mera sospecha, ya que se trata de un tema de gran importancia, no pudiendo dejar que sea invocado por meras sospechas, rencillas o por afán de poder de alguno de los órganos legitimados, ya que de ser así se podría llegar a sobrecargar al Tribunal. Con respecto a la legitimación, la jurisprudencia deja claro que los órganos legitimados para plantear este tipo de conflictos son aquellos recogidos en el artículo 59 de la LOTC, además lo deja más claro si cabe al dar traslado, conforme al art. 74 de la LOTC, al resto de órganos legitimados, los cuales, según las sentencias examinadas, son los mismos que los del art. 59 LOTC.

QUINTA - Se habla del llamado “problema del Tribunal de Cuentas”, en relación con los órganos legitimados para plantear el conflicto, puesto que el Tribunal de Cuentas, en el artículo 8.1 su Ley Orgánica afirma que sus conflictos de competencias serán atribuidos al TC y en el artículo art. 3.p) de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, afirma que corresponderá al Pleno de este órgano la facultad para proponer a las Cortes Generales el planteamiento de los conflictos que afecten a competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas. En mi opinión, el Tribunal de Cuentas no está legitimado para plantear este conflicto por dos motivos fundamentales, el primero porque no se le reconoce como legitimado en la LOTC y en segundo lugar porque el TC en los conflictos que han tenido lugar no le ha dado traslado como así ha hecho con el resto de



órganos que de verdad sí que están legitimados. Por todo lo expuesto, considero que no es un órgano legitimado, que la redacción del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal de cuentas no es errónea, puesto que puede que el TC sea el encargado para resolver sus conflictos de competencias, pero no será a través de este tipo de conflictos, sino que deberá defender sus competencias ante el TC usando cualquiera de los otros procedimientos que existen que considere adecuado para su propósito.

SEXTA - Durante el análisis de las sentencias, observé varios hechos que me llamaron bastante la atención: en primer lugar la fecha de las sentencias, las dos primeras son de los años 1986 y 2000, mientras que las tres últimas son de 2018; en segundo lugar llamó mi atención el objeto de estas tres últimas sentencias, que resumiendo mucho, lo que intentan con ellas es evitar la promulgación de leyes o reformas; en tercer lugar, que el conflicto de las sentencias de 2018 tuvo lugar en el año 2016, año en el que se vivía un momento de agitación política y en cuarto y último lugar, que de las tres controversias planteadas en 2016 sólo 1 de ellas fue estimada. Todo ello me lleva a pensar que quizás se desvirtuó el objeto de este conflicto, su razón de ser, y quiso usarse como un medio político, como un instrumento de los diferentes grupos políticos para tumbar las leyes y reformas de sus grupos políticos rivales, algo desde mi punto de vista totalmente reprochable, los grupos políticos deben valerse de las armas que tienen conferidas para defender sus ideales, no pueden intentar utilizar el cauce del TC para asuntos que no le corresponde conocer.



4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO, C. y ARAGÓN, M. (2011) *Organización general y territorial del Estado, temas básicos de Derecho Constitucional*. (2ª edición) (Tomo II) Navarra: Editorial Aranzadi, S.A.
- CAAMAÑO, F., GÓMEZ A.J., MEDINA, M., REQUEJO, J.L., (2000) *Jurisdicción y procesos constitucionales*. (segunda edición, actualizado con las reformas de la LOTC) Madrid: Mc Graw Hill.
- El Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana y el problema de la apreciación judicial de la política*, [en línea]. Disponible en: <file:///Users//Downloads/Dialnet-ElTribunalConstitucionalDeLaRepublicaFederalAleman-2079744.pdf>. [2020, 9 de abril].
- GARCÍA, F.J. (1987) *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid: editorial Tecnos.
- Ley Fundamental de Bonn de 1949. [en línea] Traducida a español: <ps://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> [2020, 3 de abril].
- PÉREZ, P. (2015) *Sistema de Justicia Constitucional* (2ª. Ed.) Pamplona: Civitas editorial Aranzadi S.A.
- PIÑEIRO, A. (2014) *Consideraciones generales sobre el conflicto de atribuciones y la problemática que suscita su ámbito subjetivo de aplicación: un caso particular, el Tribunal de Cuentas*. Letrada del Tribunal de Cuentas. [En línea] España. P. 135 a 152. Disponible en: <https://www.tcu.es/searcher/library/LibrarySearch.action?author=Pi%C3%B1eiro+Hern%C3%A1iz%2C+Ar%C3%A1nzazu.&submitSearch=true> [2020, 24 de mayo].
- PORRAS, A.J. *Conflictos entre órganos constitucionales del Estado y principio de división de poderes*. [en línea]. España. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/76974/Dialnet-ConflictosEntreOrganosConstitucionalesDelEstadoYDi-26904.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [2020, 26 de mayo]



RUIZ, J.F., “*Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*”.
Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 37, de fecha de publicación julio-
diciembre de 2017. Descargado en línea:
<file:///Users/loretodominguezgomez/Downloads/S1405919318300362.pdf> [2020, 5 de julio].

TORRES, I. (2007) *La legitimación en los Procesos Constitucionales*. Madrid: Reus S.A.

TRUJILLO, M.A (1995) *Los Conflictos entre órganos constitucionales del Estado*. (Monografía
núm. 25 serie IV) Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.



LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA UTILIZADA

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1979) en BOE núm. 239, de 0/10/1979. Jefatura de Estado de España.

Ley orgánica del Poder Judicial (1985) en BOE núm. 157, de 2/7/1985. Jefatura de Estado de España.

Constitución Española (1978) en BOE núm. 311, de 29/12/1978. Cortes Generales de España.

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (1982) en BOE núm. 121, de 21/05/1982. Jefatura de Estado de España.

Ley Orgánica de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (1988) en BOE núm. 84, de 7/4/1988. Jefatura de Estado de España.

STC 11/1984 de 4 de diciembre.

STC 45/1986, de 17 de abril.

STC 155/1990 de 18 de octubre.

STC 234/2000 de 3 de octubre.

STC 34/2018 de 12 de abril.

STC 44/2018 de 26 de abril.

STC 124/2018 de 14 de noviembre.