

# EL CONFLICTO ENTRE ORGANOS CONSTITUCIONALES (\*)

PALOMA BIGLINO CAMPOS

En las primeras líneas de la introducción a su libro, A. J. Gómez Montoro, con un estilo claro y directo, señala que el objeto de su obra es el estudio del conflicto entre órganos constitucionales. Y, en efecto, toda la monografía, desde la primera hasta la última página, constituye un detallado tratamiento de ese tema. Pero aunque todo esto sea cierto, no es suficiente, en mi opinión, para resumir lo que el libro significa.

Existe otra cuestión que no representa —porque no podía representar— materia específica de análisis, pero que, sin embargo, inspira todo el trabajo: la preocupación por la fuerza normativa de la Constitución. Es verdad que el conflicto entre órganos constitucionales es el objeto de estudio; pero también que la clave de la investigación es esa necesidad de garantizar, mediante la Constitución, las aportaciones del Estado de Derecho.

La presencia de esta idea dota al libro de una peculiar sistematicidad. Proporciona, fundamentalmente, un nexo de unión entre el objeto y el método que no es frecuente encontrar en otras obras de similar naturaleza.

Tanto el autor como M. Aragón, director del trabajo y prologuista de la obra, explican las razones por las cuales el conflicto entre órganos constitucionales merece una investigación específica. Para ambos, el escaso número de conflictos que se han planteado hasta el momento en nuestro país podría conducir a considerar que este proceso es una competencia residual del Tribunal Constitucional. Pero esta realidad no debe llamar a engaño. En efecto, aunque la resolución de los conflictos entre órganos constitucionales no sea seguramente una de las principales funciones del Tribunal Constitucional, es

---

(\*) A. J. GÓMEZ MONTORO: *El conflicto entre órganos constitucionales*, C. E. C., Madrid, 1992, 508 págs.

quizá una de las más significativas, porque supone reconocer que la división de poderes está jurídicamente, y no sólo políticamente, garantizada.

En este sentido conviene recordar que la Constitución no sólo afecta a la relación de los órganos del Estado con los ciudadanos, sino que su carácter normativo se proyecta también sobre las relaciones que se establecen entre los propios órganos del Estado. Por esta razón, no sería coherente con la eficacia jurídica de la Norma fundamental permitir que la distribución de funciones que recogen sus preceptos permanezca sometida a garantías exclusivamente políticas. Afirmar que la Constitución es norma exige, al contrario, crear los procedimientos adecuados para que sea el Tribunal Constitucional el que, ejerciendo el control jurídico que le caracteriza, garantice que las relaciones entre los órganos del Estado se mantengan dentro del cauce querido por el constituyente.

A. J. Gómez Montoro reconoce que en este tipo de conflictos entre los órganos del Estado se entrecruzan, generalmente, cuestiones jurídicas y políticas. Así, existen controversias que, aunque son materialmente constitucionales, deben resolverse por vías exclusivamente políticas, como es el caso de las que enfrentan a Gobierno y Parlamento en un sistema parlamentario. De otro lado, aun cuando exista la posibilidad de someter el conflicto al Tribunal Constitucional, en muchas ocasiones los sujetos afectados prefieren resolver la cuestión mediante la negociación política. Pero esta realidad no priva de sustantividad al objeto de estudio. Como afirma M. Aragón en el Prólogo, lo consecuente con la concepción de la Constitución como derecho y con el carácter del Tribunal Constitucional como su supremo intérprete es reconocer que, en última instancia, la contienda pueda dirimirse por la vía jurisdiccional. «Con esta previsión ni se judicializa la política ni se politiza el derecho, necesariamente. Sólo se es coherente con la idea de que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento» (pág. 22).

Como antes se señalaba, el interés por la capacidad normativa de la Constitución, al igual que determina el objeto de estudio, inspira también el método de análisis. Así, sirve fundamentalmente para determinar la finalidad que los conflictos de competencia tienen en nuestro ordenamiento. En palabras del autor, dicho proceso está destinado a «garantizar las normas constitucionales que organizan los poderes públicos, y, más específicamente, las que establecen las competencias de los denominados *órganos constitucionales del Estado*» (pág. 28).

Concretar, en este sentido, la meta que persiguen los conflictos permite a A. J. Gómez Montoro ahondar en el carácter que éstos adquieren en nuestro ordenamiento. Al surgir por un diverso entendimiento de las normas constitucionales que distribuyen competencias, deben resolverse «mediante la interpretación de la Constitución y su aplicación a un caso concreto, resolución

que se configura, por tanto, como un verdadero proceso jurisdiccional». En definitiva, y siempre en palabras del autor, «se trata... de conflictos de naturaleza jurídica, cuya resolución debe llevarse a cabo por vías jurisdiccionales» (pág. 28).

Esta caracterización de los conflictos de competencia es un punto de partida para el resto del estudio. Antes de seguir con su análisis conviene señalar la pulcritud con que se configura dicha hipótesis inicial. En efecto, la naturaleza de los conflictos no se deduce de configuraciones doctrinales previas ni de la forma en que aparecen desarrollados por la legislación ordinaria, sino que se extraen de la propia forma de ser de la Constitución.

Se salva, de esta forma, la principal dificultad que puede afectar a la investigación en el Derecho constitucional, y que reside en la forma de configurar el contenido de los principios y reglas constitucionales. Así, no es posible predeterminar el sentido de los preceptos recogidos en la Norma fundamental acudiendo exclusivamente a conceptos abstractos, deducidos de concepciones de conjunto elaboradas al margen del Derecho positivo. De seguir este camino se corre el riesgo del que advierte L. Recaséns Siches en *Experiencia jurídica, naturaleza de las cosas y lógica razonable* (México, 1971, pág. 513), cuando señala que la consecuencia de operar mediante dogmas puede residir en falsificar los problemas jurídicos para mantener la pureza de la concepción sistemática. Pero tampoco es posible atribuir a los conceptos constitucionales el sentido que les atribuyen las normas de inferior rango, porque de esta manera se pone en peligro la propia fuerza normativa de la Constitución. Lejos de reputarse la norma que irradia su influencia sobre el resto del ordenamiento, la Constitución pasa a ser norma que se interpreta a la luz de la legislación ordinaria.

El camino que sigue A. J. Gómez Montoro evita incurrir en estos riesgos. Logra llevar a la práctica la vía esbozada por I. de Otto en sus *Estudios sobre el Derecho estatal y autonómico* (Madrid, 1936, pág. 30), quien indica que para determinar el contenido de los conceptos constitucionales es preciso extraer del Derecho constitucional positivo *la idea rectora*, el núcleo o principio que se expresa en estos preceptos.

Delimitar, de esta manera, y con el contenido antes mencionado, el carácter que el conflicto entre órganos constitucionales adquiere en nuestro ordenamiento permite al autor distinguir este proceso de otros tipos de conflictos que existieron y se dan todavía en los distintos sistemas jurídicos.

Así, el carácter jurídico sirve para diferenciar el conflicto entre órganos constitucionales de las fórmulas meramente políticas que surgen como consecuencia de la aplicación en Europa de la división de poderes, y que predominan hasta la recuperación del concepto racional normativo de Constitución. Al concebirse los poderes del Estado como autónomos e independientes, se hace

imposible cualquier tipo de fiscalización, porque esta actividad colocaría a un poder por encima de los demás. Las controversias se solucionan sólo a través de vías políticas, atribuyendo a un poder una posición de preeminencia de hecho, mediante la cual puede controlar la actividad de los demás.

La naturaleza constitucional de los conflictos entre órganos se utiliza, a su vez, para distinguirlos de otras fórmulas jurídicas que se extienden en nuestro continente a finales del siglo XIX, predominantemente en los sistemas federales. En este caso no se intenta garantizar la supralegalidad de la Constitución, sino buscar un árbitro imparcial (como la *Staatsgerichtsbarkeit* en la Constitución de Weimar) que asegure el correcto desenvolvimiento de las funciones estatales.

El mismo criterio sirve también para diferenciar los conflictos entre órganos constitucionales de los conflictos de atribuciones. Con esta última denominación, el autor se refiere a los que surgen en el ámbito de los órganos judiciales y administrativos, y que se diferencian de aquéllos principalmente en que carecen de relevancia constitucional. Los conflictos de atribuciones no sólo tienen distinto origen, procedimiento y fórmula de resolución que los conflictos entre órganos, sino que además enfrentan a sujetos que no tienen naturaleza constitucional sobre atribuciones conferidas por normas infraconstitucionales.

Pocos son los ordenamientos de nuestro entorno que tienen un sistema de resolución de conflictos similar al diseñado en nuestra LOTC, es decir, dotado de naturaleza jurídica y constitucional. Este tipo de procedimientos se introducen sólo en Alemania y en Italia, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la recuperación de la concepción clásica de Norma fundamental impulsa a establecer un modelo perfeccionado de justicia constitucional. A. J. Gómez Montoro analiza con detenimiento ambos sistemas, pero dota a su análisis de un carácter predominantemente instrumental. En efecto, este estudio le sirve, entre otras cosas, para establecer cuáles son los criterios que delimitan el carácter constitucional de los conflictos y que aplicará, más adelante, al análisis de nuestro propio ordenamiento. De esta manera, la referencia a otros países no distrae del objeto de la investigación, sino que, al contrario, permite encuadrar el estudio del derecho positivo español en un marco más amplio y posibilita sacar provecho de la dilatada experiencia de estos otros sistemas.

Con esta concepción general acerca de la naturaleza y de los conflictos constitucionales, A. J. Gómez Montoro aborda en la segunda parte de su libro el tratamiento de nuestro sistema jurídico. De su análisis, cabe deducir que toda la regulación que la figura ha recibido en nuestro ordenamiento está impregnada por la fuerte desconfianza que su introducción suscitó entre algunas fuerzas políticas, recelosas de incrementar el control del Tribunal Cons-

titucional sobre el Parlamento. Esta fue quizá la razón por la que el artículo 161.1 de la Constitución no recogió específicamente dicho proceso y que motivó, además, que la regulación introducida por la LOTC resultase, en palabras del autor, imprecisa e insuficiente en algunos aspectos.

El análisis previo acerca del carácter de los conflictos y el conocimiento de otras experiencias jurídicas permite al autor llevar a cabo un análisis crítico de estas lagunas, que aporta, además, posibles soluciones de *lege ferenda*. Así, y en primer lugar, considerar que los conflictos entre órganos constitucionales son consecuencia de la eficacia jurídica de la Constitución permite a A. J. Gómez Montoro aclarar, entre otros extremos, cuáles son los caracteres de la figura. En este sentido señala que el tratarse de un proceso impugnatorio, en el que el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la validez de un acto o disposición viciado de incompetencia, no le priva de una dimensión constitucional. En efecto, la finalidad principal del conflicto es el pronunciamiento sobre la titularidad de una competencia, delimitada por la Norma fundamental.

La misma configuración de los conflictos antes señalada permite al autor, en segundo lugar, realizar un análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la lesión que puede alegarse. En este tema sugiere que la defensa de la estructura de poderes prevista constitucionalmente debería conducir a una interpretación más amplia que la realizada hasta el momento acerca de los vicios y de los actos que motivan el conflicto. Para el autor, resultaría más compatible con nuestro derecho positivo y con la naturaleza del proceso que pudiesen impugnarse no sólo invasiones, sino también lesiones de competencias, y no sólo actos, sino también normas.

Haber configurado previamente los conflictos entre órganos constitucionales como procedimientos en los que se resuelve una controversia constitucional permite, por último, dar un enfoque adecuado a los problemas procesales que deja abiertos la LOTC. Las ventajas de esta óptica se ponen de manifiesto especialmente al tratar asuntos de tanto calado como son el contenido y los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional. Así, las cuestiones específicas que afectan a las decisiones dictadas en conflictos de competencia se abordan desde la perspectiva, más amplia y más fructífera, de la justicia constitucional.

Para adentrarse en el estudio de los sujetos del conflicto y de cuáles son las atribuciones que, en virtud de aquél, pueden defenderse en nuestro ordenamiento, A. J. Gómez Montoro utiliza los criterios acerca de la delimitación del carácter constitucional de los conflictos deducidos previamente del análisis del Derecho extranjero, al que ya se ha hecho referencia. Así, según el autor, para configurar este proceso es posible seguir, en primer lugar, un criterio objetivo, que es el consagrado en la Ley Fundamental de Bonn (art. 93.1.1).

De acuerdo con este criterio, deberán considerarse conflictos entre órganos constitucionales todos aquellos que versen sobre competencias otorgadas directamente por la Constitución. Esta concepción del proceso conlleva dos consecuencias de signo distinto. La primera de ellas es una configuración amplia de los sujetos del conflicto, porque se permite plantearlo a todos los órganos, o fracciones de órganos, dotados de derechos y deberes constitucionales. Por este motivo pueden participar en el proceso no sólo los órganos federales superiores previstos en la BVerfGG (el presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat* y el Gobierno Federal), sino también las fracciones de estos órganos que estén dotadas de derechos propios (por ejemplo, las Mesas y Comisiones de las Cámaras, determinadas minorías, los grupos parlamentarios y los miembros de las asambleas). Además, y según la jurisprudencia del BVerfG, pueden ser tomados en consideración, a los efectos del planteamiento de un conflicto entre órganos, todos los titulares de poder estatal que posean derechos constitucionales, como es el caso de los partidos políticos (pág. 119).

El criterio objetivo de delimitación de los conflictos tiene otra consecuencia, de resultados inversos. Esta consiste en una concepción limitada de las atribuciones que pueden defenderse, ya que sólo cabe esgrimir las que surgen de una relación jurídico-constitucional. En esta línea, el BVerfG niega expresamente que se pueda invocar la infracción de preceptos de una ley federal (pág. 111).

Frente a este criterio objetivo, el autor distingue otro de naturaleza subjetiva, que es el recogido en el ordenamiento italiano. Según éste, deben considerarse controversias constitucionales aquellas que surgen entre los órganos constitucionales. Como consecuencia de esta concepción, no todos los órganos que tienen atribuidas competencias constitucionales son sujetos del conflicto. Para tener tal condición, según la interpretación de la Corte Constitucional, es necesario además que los órganos constitucionales puedan emanar actos definitivos, de forma que, con sus resoluciones, expresen la voluntad del Estado y comprometan al poder al que pertenecen (pág. 161). Pero, en compensación, dichos órganos pueden defender no sólo las competencias constitucionales previstas, sino también las establecidas en leyes ordinarias y en los reglamentos, siempre que estén conectadas, aunque de forma indirecta, con la Norma suprema (pág. 180).

Tras analizar estas diferentes maneras de configurar el carácter constitucional del conflicto entre órganos, A. J. Gómez Montoro se ciñe al análisis de nuestro sistema, acerca del cual señala que se ha seguido un criterio mixto en el que confluyen los dos anteriores. Del criterio subjetivo se toma una concepción limitada de los órganos legitimados para plantear el conflicto. Así, según el artículo 59.3 de la LOTC, sólo pueden intervenir el Gobierno,

el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial. Pero no es posible que éstos defiendan todas las competencias que el ordenamiento les confiere, sino que, a semejanza de lo que ocurre en el modelo alemán, sólo pueden esgrimir las establecidas en la Constitución y en las leyes orgánicas (art. 73.1 LOTC).

A. Gómez Montoro analiza críticamente esta solución, que no le parece satisfactoria. Para que el proceso tenga una mayor eficacia, considera conveniente reformas legislativas destinadas a incrementar el círculo de los sujetos legitimados y de las competencias que pueden ser objeto del conflicto (pág. 471). En relación con el primero de estos aspectos propone incluir a las Cortes Generales (en sesión conjunta) y al presidente del Gobierno, ya que ambos tienen competencias reconocidas en la Constitución que, con la regulación actual, no pueden defenderse oportunamente. Además, sugiere reconocer legitimación a determinadas minorías parlamentarias para la defensa de las competencias de las Cámaras. En apoyo de esta propuesta, el autor señala que «la conexión existente entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno y la hegemonía práctica de éste hacen muy difícil el planteamiento de un conflicto entre estos órganos, siendo incluso imaginable que la Cámara tolere posibles invasiones competenciales por parte del ejecutivo» (pág. 336).

En relación con las competencias que pueden ser objeto del conflicto, señala la necesidad de ampliarlas de forma que incluyan las atribuidas por los reglamentos parlamentarios y por las leyes ordinarias. Para el autor, la LOTC parece haber optado por seguir un criterio subjetivo que, sin embargo, no se lleva a sus últimas consecuencias. Dada esta orientación, «parece necesario admitir la posibilidad de que se plantee conflicto siempre que se produzca una lesión de las competencias de los órganos constitucionales, sea cual sea el rango de la norma que atribuye la misma» (pág. 293). Según A. J. Gómez Montoro, esta solución se hace precisa sobre todo en el caso de las competencias del Gobierno, atribuidas, en su mayor parte, por normas distintas a la Constitución y a las leyes orgánicas.

El autor es consciente de los riesgos que algunas de sus propuestas conllevan. En efecto, como él mismo señala, la ampliación de las competencias que pueden ser objeto de conflicto conduce a una cierta pérdida de la dimensión constitucional del proceso, «pues en muchos casos la actividad del TC terminará por concretarse no en un control de constitucionalidad, sino en un mero control de legalidad» (pág. 293).

En opinión de quien escribe estas páginas, y frente a lo afirmado por el autor, este argumento puede extenderse a las consecuencias que podría provocar reconocer legitimación a las minorías parlamentarias. En efecto, no parece que esta solución sea compatible con el carácter subjetivo del conflicto.

Aunque dichos grupos defiendan sólo derechos de las Cámaras, difícilmente pueden considerarse órganos de Estado, ya que no expresan la voluntad de este último, sino la de sus propios miembros.

Puede, por tanto, hacerse notar alguna contradicción entre estas propuestas, que figuran resumidas en las últimas páginas del libro, y el eje central de la investigación. Se ha podido analizar cómo, según el autor, los conflictos entre órganos constitucionales nacen con el concepto normativo de Constitución, y tienen como finalidad garantizar la distribución de competencias que figura en la Norma fundamental. Así, la característica que distingue este tipo de procesos de otros, también existentes en nuestro ordenamiento, es precisamente que los conflictos entre órganos constitucionales poseen relevancia constitucional. Es posible que las soluciones del autor desenfocan, sin embargo, su propia óptica, porque, como él mismo reconoce, sus sugerencias pueden provocar que la controversia deje de ser constitucional para resolverse en la mera legalidad.

Cabe al menos plantearse si no hubiese sido más radical, pero también más coherente con el planteamiento global del trabajo, que a la hora de realizar propuestas de cambio hubiese seguido la línea que él mismo sugiere en otro momento. En efecto, en páginas anteriores, al reflexionar acerca de cómo la LOTC trata el problema de la atribución controvertida, señala que «quizá hubiera sido preferible seguir el ejemplo de la Constitución alemana, que limita el conflicto a aquellos derechos y deberes atribuidos directamente por la Constitución, pues parece que sólo entonces hay un problema de interpretación constitucional que justifica la intervención del supremo órgano de justicia constitucional» (pág. 293).

Existen otras cuestiones en la investigación sobre las que sería posible manifestar puntos de vista distintos de los expresados por el autor. Estas (como, por ejemplo, la posibilidad de impugnar leyes a través del conflicto entre órganos o su concepción del pueblo sólo como poder constituyente) son mucho más puntuales y tienen un peso menor en la argumentación del libro, por lo que quizá sea necesario dejarlas para otro momento.

Antes de poner fin a este comentario creo conveniente, sin embargo, transmitir la impresión que provoca el trabajo. Desde el principio hasta el final, y a pesar de la dificultad de algunas de las cuestiones tratadas, es un libro que se disfruta leyendo. Es posible identificar los méritos que justifican dicha sensación. El libro de A. J. Gómez Motoro es, en primer lugar, un texto muy bien escrito, porque está redactado con esa claridad que, aunque parezca fruto de la espontaneidad, es casi siempre resultado de una meditada elaboración. Pero además el trabajo está sólidamente construido. Toda la reflexión se organiza rigurosamente en torno a los ejes que se han intentado resumir en estas páginas, de manera que ninguna de las cuestiones que el



autor trata sobra, y además, no parece que falte nada. Por último, es un libro espléndidamente razonado. A. J. Gómez Montoro maneja con toda facilidad los resortes de la argumentación: así, todas sus afirmaciones están precedidas de un previo y detallado análisis, mediante el cual logra casi siempre convencer —cuando no seducir— al lector.

