

desconoció la naturaleza y función constitucional del procedimiento de hábeas corpus según se desprende del art. 17.4 CE. En el presente caso cabe apreciar este efecto aún más palpablemente, porque concurre un factor que conviene mencionar: que el art. 54.1 de la Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil que le fue aplicada prevé que las sanciones disciplinarias impuestas son inmediatamente ejecutivas, sin que se suspenda su cumplimiento por la interposición de ningún tipo de recurso, administrativo o judicial.

7. Por último, en cuanto al alcance del otorgamiento del amparo, debemos advertir que no cabe retrotraer las actuaciones al momento en que se produjo la vulneración del derecho a la libertad para subsanarla, toda vez que al no encontrarse ya el recurrente en situación de privación de libertad, no se cumpliría el presupuesto necesario para que el órgano judicial pudiera decidir la admisión a trámite del procedimiento de hábeas corpus, según hemos declarado desde nuestra primera resolución al respecto (STC 31/1985, de 5 de marzo, FJ 4) y hemos reiterado en ocasiones posteriores (SSTC 12/1994, FJ 7; 154/1995, FJ 6).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Antonio Luis Gómez Bueno y, en consecuencia:

1.º Reconocer que se ha vulnerado el derecho fundamental del recurrente a la libertad personal.

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular el Auto del Juzgado Togado Militar Territorial núm. 11 de Madrid, dictado el 20 de enero de 2000.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de octubre de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.

20066 *Pleno. Sentencia 234/2000, de 3 de octubre de 2000. Conflicto entre órganos constitucionales 4476/95. Promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Invasión de la facultad del Gobierno para declarar urgentes los proyectos de ley.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 4476/95, promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Ha sido parte el Senado, representado por el Letrado de las Cortes Generales. Ha sido Ponente el Presidente don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 29 de diciembre de 1995, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, planteó conflicto entre órganos constitucionales del Estado contra el Senado, en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, por vulnerar los arts. 90.3 CE y 133.1 del texto refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

2. El conflicto se fundamenta en los siguientes antecedentes fácticos:

a) El Consejo de Ministros, en su reunión de 21 de septiembre de 1995, acordó solicitar de las Cortes Generales la tramitación por el procedimiento de urgencia, previsto en los arts. 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (en adelante, RCD), y 133 del Reglamento del Senado (en adelante, RS), respectivamente, del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo y de los Proyectos de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y de asistencia jurídica gratuita.

En relación con el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, se exponían en el Acuerdo las consideraciones que a continuación se transcriben fundando dicha solicitud:

«... el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, a pesar de presentar aspectos que exceden del ámbito estrictamente penal y que hicieron aconsejable su tramitación separada, está íntimamente relacionado con el Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal, ya que el objeto fundamental de su regulación es la definición de las condiciones en las cuales resulta despenalizada dicha interrupción. El avanzado estado de tramitación del nuevo Código Penal aconseja tramitar por el procedimiento de urgencia el Proyecto de Ley Orgánica en cuestión, para garantizar así la aprobación de ambas Leyes en el mismo período ordinario de sesiones, de tal modo que no quede al margen del nuevo ordenamiento penal un aspecto tan sustantivo y relevante para la sociedad como es la interrupción voluntaria del embarazo.»

b) El Consejo de Ministros, en su reunión del día 24 de noviembre de 1995, acordó declarar urgente la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, de conformidad con lo previsto en los arts. 90.3 CE y 133 RS.

«El Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo —se dice en el Acuerdo—, a pesar de presentar aspectos que exceden del ámbito estrictamente penal y que hicieron aconsejable su tramitación separada, está íntimamente relacionado con el nuevo Código Penal, ya que el objeto fundamental de su regulación es la definición de las condiciones en las cuales resulta despenalizada dicha interrupción. Por ello, el Gobierno acordó el 21 de septiembre de 1995 solicitar al Congreso de los Diputados y al Senado la tramitación por el procedimiento de urgencia de dicho Proyecto.»

La reciente aprobación por las Cortes Generales del Código Penal aconseja declarar de urgencia la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley Orgánica en cuestión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 90.3 de la Constitución y 133 del Reglamento del Senado, para garantizar así la aprobación de ambas Leyes en el mismo período de sesiones, de tal modo que no quede al margen del nuevo ordenamiento penal un aspecto tan sustantivo y relevante para la sociedad como es la interrupción voluntaria del embarazo.»

c) La Mesa del Senado, en su sesión de 29 de noviembre de 1995, acordó no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, por entender que el Gobierno carece de competencia para declarar la urgencia de dicho Proyecto de Ley en este momento procedimental.

El anterior Acuerdo fue notificado al Gobierno mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Ministerio de la Presidencia el día 13 de diciembre de 1995.

d) El Consejo de Ministros, en su reunión de 1 de diciembre de 1995, acordó requerir al Senado, por conducto del Ministro de la Presidencia y de conformidad con lo previsto en el art. 73.1 LOTC, a fin de que revocase el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 29 de noviembre de 1995 y tramitase sin dilación alguna por el procedimiento de urgencia el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, tal como resulta de los Acuerdos del Consejo de Ministros que así lo declararon en fechas 21 de septiembre y 24 de noviembre de 1995; así como plantear, por conducto de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, conflicto constitucional al Senado ante el Tribunal Constitucional en el supuesto de que, una vez transcurrido el plazo legal desde la recepción del anterior requerimiento, la Cámara no rectificase su criterio en el sentido solicitado por los antes citados Acuerdos del Consejo de Ministros de 21 de septiembre y 24 de noviembre de 1995.

El anterior Acuerdo, en el que se señalaba que había trascendido a los medios de comunicación social el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995, de modo que el Gobierno había tenido ya conocimiento suficiente de la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara y que, por lo tanto, se encontraba dentro del plazo legal para plantear el conflicto constitucional, contiene la siguiente fundamentación jurídica:

«De conformidad con lo establecido en los artículos 90.3 de la Constitución y 133.1 del Reglamento del Senado, esta Cámara debe tramitar por el procedimiento de urgencia aquellos proyectos de ley que hayan sido previamente declarados como tales por el Gobierno. No se trata de un acto potestativo sino de carácter rigurosamente obligado que resulta del tenor mismo de la Constitución.»

En consecuencia, la decisión de la Mesa del Senado contraria a los Acuerdos previamente notificados en tiempo y forma por el Gobierno incumple frontalmente

la Constitución y el propio Reglamento de la Cámara e invade las competencias que al Gobierno reservan la Constitución y el Reglamento del Senado, normas que atribuyen al Gobierno la potestad para declarar de urgencia en el procedimiento, con la consiguiente obligación del Senado de tramitar el Proyecto de Ley por dicha vía.»

e) La Mesa del Senado, en su reunión de 12 de diciembre de 1995, acordó por mayoría rechazar el requerimiento del Gobierno y ratificarse en su Acuerdo de 29 de noviembre de 1995, por las razones que a continuación se transcriben:

«Considerando que la facultad reconocida al Gobierno en el artículo 90.3 de la Constitución para declarar la urgencia en la tramitación de proyectos legislativos debe producirse con anterioridad al inicio de dicha tramitación de los proyectos de ley en el Congreso de los Diputados, pues el derecho constitucional del Gobierno debe entenderse en su ámbito propio, concluyendo cuando la iniciativa legislativa entra en el ámbito competencial del poder legislativo, de forma que una vez que ha tenido entrada en sede parlamentaria, las competencias sobre la tramitación del Proyecto de Ley corresponden al órgano legislativo.»

Considerando que en el Senado los textos legislativos provienen del Congreso de los Diputados y no del Gobierno.

Considerando que, de no haber sido declarada la urgencia al comienzo del procedimiento, corresponde a la Mesa del Senado, de conformidad con el art. 133.2 del Reglamento de la Cámara, acordar la aplicación del procedimiento de urgencia, de oficio o a solicitud de un Grupo Parlamentario o de 25 Senadores.

La Mesa del Senado, de conformidad con lo previsto en el art. 73.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ha acordado rechazar el requerimiento formulado por el Gobierno, por estimar que ha actuado en el ejercicio constitucional y reglamentario de sus competencias, y se ratifica en su Acuerdo de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno en relación con la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, por entender que el Gobierno carece de competencias para declarar la urgencia de dicho Proyecto de Ley en este momento procedimental.»

El Acuerdo transcrito fue notificado al Gobierno mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Ministerio de la Presidencia en fecha 22 de diciembre de 1995.

f) En fecha 19 de diciembre de 1995 tuvo entrada en el Senado el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 14 de diciembre de 1995 [Boletín Oficial de las Cortes Generales/Senado/V Legislatura, Serie 2, núm. 114 (a), de 19 diciembre de 1995].

g) La Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, en su reunión de 17 de enero de 1996, una vez producida la disolución de las Cámaras en virtud del Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, acordó declarar la caducidad de la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo [Boletín Oficial de las Cortes Generales/Congreso de los Diputados/V Legislatura, Serie E, núm. 197, de 18 de enero de 1996].

3. El Abogado del Estado, en el escrito de iniciación del conflicto, formula las alegaciones que, a continuación, se resumen:

a) Tras referirse a los antecedentes del conflicto, efectúa, bajo la rúbrica «Sobre algunos puntos previos», determinadas precisiones preliminares respecto al rechazo de la solicitud de revocación del acto que se estima lesivo de las propias competencias constitucionales y a la existencia en este caso de la controversia constitucional necesaria para entender bien trabado el conflicto entre órganos constitucionales del Estado.

En este sentido, señala, en primer término, que el art. 73.1 LOTC dispone que la solicitud de revocación del acto que se estima lesivo de las propias competencias constitucionales habrá de acordarse por el pleno del órgano constitucional, como así se ha hecho en el presente supuesto por el Consejo de Ministros. Sin embargo, el art. 73.2 LOTC no exige que el rechazo de la solicitud de revocación, rechazo con el que se afirma haber actuado en el ejercicio constitucional y legal de las propias competencias, sea adoptado por el pleno del órgano requerido. Semejante requisito, en su opinión, carecería de sentido desde el momento en que el transcurso de un mes sin efectuar la revocación requerida permite entender bien trabado el conflicto. Por otro lado, el acto invasor de la competencia del Gobierno fue dictado por la Mesa del Senado, órgano con evidente competencia para acordar o denegar la revocación de su propio acto.

Asimismo, considera que existe claramente el tipo de controversia constitucional necesaria para entender bien suscitado un conflicto como el presente. En los conflictos entre órganos constitucionales, como se ha señalado en la STC 45/1986, de 17 de abril (FFJJ 1, 2 y 4), sólo pueden hacerse valer estrictas vindicaciones de potestad frente a invasiones efectivas y actuales. No puede existir otro supuesto conflictual que la estricta usurpación de atribuciones, ya que el interés preservado en este tipo de conflictos constitucionales «es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado división de poderes». En este caso, el Gobierno ha entendido que el art. 90.3 CE le atribuye, y así lo reconoce y reitera el art. 133.1 RS, la competencia de declarar la urgencia en el trámite de los proyectos de ley, tanto originaria como sobrevenida, esto es, tanto si la urgencia se declara con anterioridad a la entrada del proyecto en las Cortes Generales, como si la urgencia se aprecia sobrevenida y se declara cuando el proyecto ha tenido ya entrada en las Cámaras. El Senado entiende, por el contrario, que el art. 90.3 CE sólo atribuye al Gobierno la competencia para declarar la urgencia «con anterioridad al inicio de dicha tramitación de los proyectos de ley en el Congreso de los Diputados», concluyendo después esta competencia. Obviamente, al no admitir la declaración de urgencia del Gobierno, el Senado invade actual y efectivamente la competencia de éste.

En la base misma de la noción de litispendencia está el reconocimiento de haberse creado una situación de litigio o controversia. En el derecho antiguo la comprobación de la litigiosidad exigía la *contestatio*; actualmente basta con la presentación de la demanda que reúna los requisitos para ser admitida. La litispendencia determina la irrelevancia sobre el proceso de hechos sobrevenidos que pueden alterar la competencia del Juez (*perpetuatio iurisdictionis*) o la legitimación de las partes (*perpetuatio legitimationis*). La finalidad de preservar la división de poderes, esto es, el orden constitucional de la distribución de competencias entre los órganos constitucionales, es la que puede apreciarse en los conflictos entre órganos de este tipo.

En consecuencia, las posibles vicisitudes de la actual legislatura, posteriores a la presentación de la demanda, son intrascendentes para la subsistencia del conflicto, el cual ha sido suscitado sobre la base de una controversia competencial efectiva, actual y claramente exis-

tente en el momento de su formulación ante el Tribunal Constitucional. La posible caducidad del Proyecto de Ley (Disposición adicional primera RS) que dio ocasión al planteamiento del presente conflicto tampoco impide que subsista la controversia competencial en cuanto tal. La causa de la controversia competencial radica en una divergencia interpretativa en relación con los arts. 90.3 CE y 133.1 RS, de la que resulta que el Senado se atribuye una competencia constitucional que pertenece al Gobierno, y la ocasión del conflicto ha sido el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo. Aunque este proyecto caduque, aunque la ocasión desaparezca, permanece la causa de la controversia: la diferente interpretación sobre los indicados preceptos determinante de que el Senado se haya arrogado una competencia que pertenece al Gobierno.

b) En cuanto al fondo del conflicto, el Abogado del Estado, después de transcribir los arts. 90.3 CE y 133 RS, señala que el Gobierno declaró la urgencia de la tramitación ante el Senado del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo el día 24 de noviembre de 1995, es decir, antes de que tuviera entrada en dicha Cámara, cuando el referido Proyecto de Ley aún no había sido dictaminado por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. La razón dada por la Mesa del Senado para sostener su competencia es la de que, desde el momento en que un proyecto tiene entrada en las Cortes Generales, decae la facultad del Gobierno de declarar la urgencia del trámite, pues «el derecho constitucional del Gobierno debe entenderse en su ámbito propio concluyendo cuando la iniciativa legislativa entra en el ámbito competencial del poder legislativo, de forma que una vez que ha tenido entrada en sede parlamentaria, las competencias sobre la tramitación del proyecto de ley (incluida la declaratoria de la urgencia del trámite) corresponden al órgano legislativo», añadiendo que en el caso del Senado «los textos legislativos provienen del Congreso de los Diputados y no del Gobierno».

En su opinión, es manifiesto que, con estas razones, la Mesa del Senado afirma que no le corresponde al Gobierno, sino a ella como órgano de dirección de la Cámara, la competencia para apreciar la urgencia en la tramitación senatorial de un proyecto de ley cuando esa urgencia sobreviene con posterioridad a la entrada del proyecto en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, con arreglo a la Constitución (art. 90.3) y al propio Reglamento del Senado (art. 133.1), recta y razonablemente interpretados estos preceptos, la apreciación de la urgencia en la tramitación ante el Senado de un proyecto de ley corresponde siempre al Gobierno, ya se aprecie la urgencia antes de tener entrada el proyecto en el Congreso de los Diputados (urgencia ordinaria), ya después de iniciada la tramitación parlamentaria (urgencia sobrevenida).

El art. 90.3 CE no limita temporalmente la declaración de urgencia respecto a ninguno de los órganos con derecho a declararla, el Gobierno o el Congreso de los Diputados, debiendo resaltarse el uso por el citado precepto constitucional de la conjunción disyuntiva para señalar una titularidad concurrente del derecho de declarar la urgencia del trámite. Este precepto ni dice que la declaración de urgencia haya de hacerla el Gobierno antes de la entrada del proyecto en el Congreso de los Diputados, ni tampoco le prohíbe efectuar la declaración iniciado el procedimiento legislativo parlamentario. Por el contrario, es evidente que el constituyente ha entendido que la urgencia puede ser apreciada con posterioridad al ingreso del proyecto en la esfera parlamentaria, ya que permite que el Congreso de los Diputados declare urgentes los proyectos de ley y, en este sentido, el art. 93.2 RCD prevé la declaración de urgencia cuando el trámite del proyecto esté inconcluso. De hecho, son

numerosos los casos en que el Gobierno pide la declaración de urgencia en el Congreso de los Diputados cuando el trámite está en curso.

La falta de limitación temporal respecto a la competencia de que goza el Gobierno con arreglo al art. 90.3 CE para declarar urgente el trámite en el Senado comprende, pues, también los casos en que la urgencia en tramitar sobreviene con posterioridad al ingreso del proyecto en el ámbito parlamentario. El Gobierno, titular preeminente de la iniciativa legislativa (art. 87.1, en relación con el art. 89.1, CE), no sólo valora la oportunidad política de presentar a las Cortes Generales proyectos de ley, sino que es asimismo titular de facultades constitucionales con cuyo ejercicio influye en el trámite parlamentario de sus proyectos y mediante las que puede expresarse un cambio en las apreciaciones políticas ligadas a un proyecto de ley. Por ejemplo, el Gobierno puede retirar un proyecto de ley (arts. 128 RCD y 127 RS) y dar o negar su conformidad a enmiendas que supongan disminución de ingresos o aumento de gastos (arts. 111.1 RCD y 151.1 RS). Entre estas facultades de influir, la Constitución otorga también la de abreviar el tiempo normal de tramitación, ya que éste es un factor de considerable importancia política y al Gobierno corresponde la dirección de la política en los términos del art. 97 CE. No hay en todo ello menoscabo alguno de la independencia o autonomía de las Cámaras sino un ejemplo de frenos y contrapesos (*checks and balances*) en el reparto de competencias entre los órganos constitucionales, lo que es inherente a la idea de división de poderes y conforme con nuestra tradición constitucional. Es evidente, sin duda, que la importancia política de la tramitación parlamentaria más rápida de un proyecto de ley no decae para el Gobierno que lo presentó simplemente porque el proyecto haya ingresado en sede parlamentaria. El interés constitucional y político del Gobierno por la duración del trámite de sus proyectos de ley se mantiene y aún puede crecer mientras se elaboran en las Cámaras Legislativas. Así pues, la correcta interpretación de los arts. 90.3 CE y 133.1 RS no puede ser otra sino que la competencia del Gobierno para declarar urgente el trámite de un proyecto de ley en el Senado subsiste y no concluye o decae con la entrada del texto en el ámbito parlamentario. En nuestro caso, por tanto, la declaración de urgencia hecha por el Gobierno el 24 de noviembre de 1995 se ampara en los arts. 90.3 CE y 133.1 RS y no puede ser subsumida en el supuesto del art. 133.2 de dicho Reglamento, como pretende la Mesa de la Cámara, sin usurpar al Gobierno una atribución que constitucionalmente le corresponde.

Carece de peso el argumento relativo a que el Senado recibe los textos legislativos del Congreso de los Diputados y no del Gobierno. La calificación de «proyecto de ley» no se pierde, ni el interés constitucional y político del Gobierno ligado al proyecto, simplemente porque en el procedimiento para su elaboración legislativa intervenga el Congreso de los Diputados antes que el Senado. Al texto enviado por el Congreso de los Diputados lo califica de «texto de proyecto o proposición de ley» el art. 135.1 RS y sobre tales proyectos sigue siendo posible que el Gobierno ejerza la competencia (competencia-de-recho) que le atribuyen los arts. 90.3 CE y 133.1 RS.

Por último, existen numerosos precedentes en que la urgencia del trámite de un proyecto ha sido declarada por el Gobierno después de haber tenido entrada en el Congreso de los Diputados. Así, en la primera legislatura, el Proyecto de Ley sobre edad de jubilación de los profesores de EGB; en la segunda legislatura, diversos Proyectos de Ley de cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas; en la tercera legislatura, el Proyecto de Ley del Mercado de Valores; en la cuarta legislatura, los Proyectos de Ley del Consejo Económico y Social y del Impuesto sobre el Valor Añadido; y en la quinta

legislatura, el Proyecto de Ley modificadora de la Ley del Régimen Electoral General. Estos ejemplos, y otros que podrían añadirse, no son obviamente decisivos para resolver la *quaestio iuris* planteada en este conflicto, pero son valiosos para mostrar cuál había venido siendo hasta ahora la interpretación constitucional pacíficamente compartida por el Gobierno y Cámaras Legislativas sobre el art. 90.3 CE.

Concluye su escrito suplicando de este Tribunal Constitucional la admisión a trámite del conflicto y que, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que se declare que corresponden al Gobierno las atribuciones constitucionales controvertidas y, en consecuencia, la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Senado, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno en relación con la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo.

4. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 16 de enero de 1996, acordó admitir a trámite el conflicto constitucional promovido por el Gobierno y dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 74 LOTC, al Senado, al objeto de que, en el plazo de un mes, pudiera formular las alegaciones que estimase procedentes, así como al Congreso de los Diputados y al Consejo General del Poder Judicial para que pudieran comparecer en el procedimiento en apoyo del demandante o del demandado, si entendieran que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones.

5. El Presidente del Consejo General del Poder Judicial, mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 30 de enero de 1996, comunicó el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo, adoptado en su sesión de 23 de enero de 1996, de tomar conocimiento y acusar recibo de la comunicación del Presidente del Tribunal Constitucional referida al presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado.

El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 1 de febrero de 1996, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, adoptado en su sesión de 29 de enero de 1996, de que dicha Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que pudiera precisar.

6. El Letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 17 de febrero de 1996, que, en lo sustancial, a continuación se extracta:

a) Como consecuencia de la disolución de las Cámaras, en virtud del Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo y su tramitación han caducado, en cuanto se trataba de un asunto pendiente de examen y resolución por el Senado y dada la falta de competencia sobre el mismo de la Diputación Permanente (Disposición adicional primera RS). Tal caducidad ha sido declarada por Acuerdo de la Diputación Permanente de fecha 17 de enero de 1996, por lo que la cuestión que en primer lugar habría de plantearse es la de si sigue existiendo, a los efectos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, una decisión que afecte a un procedimiento vivo que pueda dar lugar a la aprobación definitiva de una Ley o bien si la caducidad del Proyecto de Ley ha hecho desaparecer el objeto del pre-

sente proceso. El Letrado de las Cortes Generales considera que esta segunda respuesta al interrogante suscitado resulta claramente defendible a la vista del planteamiento que de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado efectúa la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

De acuerdo con la STC 45/1986, de 17 de abril, en los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado sólo cabe aquella usurpación de atribuciones que no respete la distribución constitucional de competencias entre los distintos poderes. Para el Tribunal Constitucional es exigible que la lesión sobre la supuesta competencia sea actual, real y efectiva, rechazándose los conflictos competenciales en los cuales la invasión está por producirse. Por otro lado, el núcleo objetivo del proceso del conflicto entre órganos constitucionales se refiere siempre a actos ilegítimos por vicios de incompetencia y no a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se ha impugnado que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano. Solamente las lesiones reales y directas que provengan de una invasión de atribuciones entendida como estricta usurpación pueden ser objeto del conflicto al que se refiere el art. 73 LOTC.

Si se parte de la base de considerar la naturaleza de la decisión adoptada por la Mesa del Senado como incidente específico sobre un trámite de un procedimiento legislativo en curso, no parece que sea suficiente como causa del conflicto la mera disquisición sobre la titularidad de la competencia, cuando el objeto final de la pretensión de la declaración de urgencia —un concreto procedimiento legislativo y un concreto proyecto de ley— ha caducado como consecuencia de la disolución del Senado. El concepto de lesión efectiva de la competencia presuntamente usurpada no puede entenderse aisladamente, sino en el marco completo del procedimiento legislativo y del desarrollo de las competencias del Gobierno y del Parlamento en el seno del mismo. Resulta difícilmente admisible, pues, aceptar argumentos como los sostenidos en la demanda respecto a la litispendencia cuando, sin que pueda decirse que se haya obtenido una satisfacción extraprocesal de la pretensión, lo que ha desaparecido es precisamente la causa del litigio, es decir, un conflicto real de competencias controvertidas en el procedimiento legislativo, no una teórica toma de postura interpretativa sin conexión alguna con un procedimiento constitucional concreto. Esto se deduce con toda claridad de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y ha sido puesto de manifiesto en los propios argumentos de la Mesa del Senado a la hora de confirmar la denegación de la declaración de urgencia, que fundó su decisión en el marco del procedimiento vivo que podía finalmente determinar un resultado hipotético favorable o contrario a los concretos intereses del Gobierno en el ejercicio de su función política y de las Cortes Generales en el ejercicio independiente de su potestad legislativa. Disueltas las Cámaras y caducado el proyecto de ley, la declaración sobre la titularidad de la competencia, en un sentido u otro, no produciría efecto procedimental o material alguno hacia el futuro o hacia el pasado al haberse interrumpido el procedimiento donde debiera haber reflejado sus efectos.

b) La relevancia del Parlamento moderno y, en este caso, de las Cortes Generales en la Constitución dependía no tanto de sus competencias en sí mismas consideradas, cuanto del nivel de coordinación y condicionamiento recíproco que los poderes y procedimientos parlamentarios presentan respecto a los procedimientos y competencias de otros órganos constitucionales exteriores al Parlamento, especialmente del Gobierno. Se aludía así a la precisa articulación en la Constitución de una función de dirección política atribuida al Presidente

del Gobierno y al Gobierno con un espacio rigurosamente delimitado para el Parlamento, en el que la política dirigida por el Gobierno exija para su éxito la adopción de constantes resoluciones de las Cámaras a la hora de concretar o ejecutar el programa. La norma constitucional instaura un sistema de control conjunto de poderes que nunca deben omitir en su análisis la consideración del procedimiento como garantía de las minorías y su plena potenciación a través de los principios de pureza formal, plena contradicción y publicidad en el debate, prevalencia de la mayoría a la hora de formar la voluntad de la Cámara y simultáneo respeto de la minoría a través de la tutela de sus derechos.

Las facultades que se reconocen al Gobierno en el procedimiento legislativo vienen directamente inspiradas por el modelo de relación que se consagra en el Título V de la Constitución, en cuyo texto se precisan algunas de ellas, que son en sí mismas independientes de las que pueden derivarse de una correcta articulación del par mayoría-Gobierno. En este sentido, hay que citar el derecho del Gobierno a oponerse a la tramitación de una proposición de ley o a una enmienda por ser contrarias a una delegación legislativa en vigor (art. 84 CE); el trascendental derecho a la iniciativa legislativa (art. 87 CE); el reconocimiento de la prioridad debida a los proyectos de ley (art. 89 CE); y, en lo que resulta especialmente decisivo para la solución del presente conflicto, el derecho a reducir a veinte días naturales el plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar los proyectos de ley que sean declarados urgentes por el Gobierno. En esta genérica enumeración de facultades de iniciativa o codificación en el procedimiento legislativo no hay que dejar de citar las manifestaciones de una coparticipación, por diversos motivos, del Gobierno en la formación y aprobación de la Ley en sentido formal a través de los mecanismos del Decreto-ley y de la delegación legislativa. En esta relación no se incluyen determinadas facultades que ya no corresponden estrictamente al procedimiento legislativo o al orden del día, sino a otras modalidades de intervención, como, por ejemplo, el requerimiento al Tribunal Constitucional previsto en el art. 95.2 CE.

El Reglamento del Congreso de los Diputados confirma la atribución de la iniciativa legislativa al Gobierno, disponiendo procedimientos inmediatos de publicación e inicio del proceso legislativo (arts. 108 y 109). De acuerdo con su art. 111, las enmiendas a un proyecto de ley que suponga un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación, fijándose un procedimiento sumario donde se regulan los efectos de un silencio positivo del Gobierno y la facultad de oponerse a la tramitación de enmiendas sin plazos preclusivos en el caso de no haber sido consultado en la forma prevista en cada artículo. Igualmente, prevé la facultad del Gobierno de manifestar su criterio respecto a la toma en consideración de una proposición de ley, reiterando su derecho a oponerse a la tramitación en caso de aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 126). Mención especial merece la facultad de retirada del proyecto de ley que se le reconoce como ejercitable en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara «... siempre que no hubiese recaído acuerdo final de ésta» (art. 128).

Por su parte, la regulación contenida en el Reglamento del Senado diseña igualmente un modelo de relación entre el Gobierno y el Parlamento que se sitúa en una posición equidistante de dos extremas: una destacada influencia en el procedimiento legislativo del Gobierno o el más completo y total dominio del Parlamento sobre su orden del día y actividad. En este sentido, prevé la tramitación prioritaria de los proyectos de ley del Gobierno (art. 105 RS); la facultad de retirada

de los mismos (art. 127 RS); el derecho de oposición a una proposición de ley o enmienda por ser contraria a una delegación legislativa en vigor (art. 128 RS); el derecho a declarar la urgencia en un proyecto de ley (art. 133 RS); la preferencia en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos (art. 148 RS); o, en fin, la facultad de manifestar conformidad o disconformidad en el caso de aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 151 RS).

En cuanto al procedimiento de urgencia, éste es configurado en el Reglamento del Senado como una auténtica especialidad dentro del procedimiento legislativo, regulado en su art. 133, a cuyo tenor: «1. En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de un plazo de veinte días naturales para ejercitar sus facultades de orden legislativo. 2. Asimismo, la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco Senadores, podrá decidir la aplicación del procedimiento de urgencia».

El art. 93 RCD regula la declaración de urgencia de modo distinto, pues en este caso la petición del Gobierno no es un presupuesto de hecho que determina la inmediata obligación de convocar, ya que la competencia del Congreso es exclusiva. En efecto, la petición del Gobierno obliga a que la Mesa se pronuncie, pero no a que se pronuncie en sentido positivo, pues la expresión del art. 93.1 RCD es, concretamente, que «... a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por el procedimiento de urgencia». A continuación, el precepto determina que si el acuerdo se tomara hallándose aún el trámite en curso, el procedimiento de urgencia se aplicará para los trámites siguientes a aquél.

c) De los artículos expuestos se deduce que, en líneas generales, el sistema diseñado por la Constitución se sitúa en un punto cercano al que podríamos llamar «sistema de plena autonomía parlamentaria». En este preciso contexto, la regulación del contenido constitucional intangible de las facultades del Gobierno en el procedimiento debe interpretarse de conformidad con el principio democrático que inspira la regulación contenida en los reglamentos parlamentarios, principio que se concretará en la regulación abierta y extremadamente generosa de los criterios de contradicción, debate y publicidad. Instrumentos normativos que son manifestación de la autonomía parlamentaria y que, en líneas generales, aceptan aquellos contenidos inderogables de la Constitución aunque lo hacen completando el espacio de juego. Esta concepción es la que acepta el Tribunal Constitucional a la hora de examinar las restricciones que pueden considerarse ilegítimas de las competencias del poder legislativo «... al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional» (entre otras, SSTC 27/1981, 65/1987 y 76/1992).

De ello se concluye que, por razones históricas o funcionales, las potestades formalmente atribuidas al Gobierno componen un conjunto que puede calificarse como núcleo de limitada intervención del Gobierno en el trabajo parlamentario y muy especialmente en el trabajo legislativo. El art. 66 CE, que atribuye la potestad legislativa a las Cámaras, tampoco admitiría otra interpretación o desarrollo. Lo cierto es que dista mucho la Constitución de recoger manifestaciones de dominio gubernamental tan evidentes como las que se contienen en la Constitución de la República Francesa de 1958 o en las *Standing Orders* que regulan las materias citadas en la Cámara de los Comunes del Reino Unido. La propia regulación de la legislación gubernamental de urgente necesidad y su necesaria convalidación o rechazo nos sitúa ciertamente muy lejos del sistema parecido al de las Ordenanzas de la Constitución Francesa de 1958.

Por ello, podemos hablar más de recepción parcial del parlamentarismo clásico que de cualquier otra forma de parlamentarismo sometido como los que aparecen en algunos sistemas constitucionales de la postguerra.

Partiendo de estas premisas, debemos distinguir a la hora de calificar la forma de organización de las competencias entre aquéllas que corresponden exclusivamente al Gobierno, las que corresponden en exclusiva a las Cámaras y aquéllas en las que se concreta un procedimiento específico de ejercicio de competencias conjuntas a través de decisiones independientes e imprescindibles del Gobierno y del Parlamento, se ejerciten simultáneamente o con carácter sucesivo.

En el primer caso, estaríamos hablando de una competencia de decisión de exclusiva responsabilidad del Gobierno y no de la derivada competencia de la Mesa de la Cámara de estricta verificación de los requisitos formales y de subsiguiente ejecución material para la plena producción de eficacia de la decisión del Gobierno. Esto es claro en el caso de la retirada del proyecto de ley, pues, recibido el escrito correspondiente en tiempo y forma, la Mesa constatará tal regularidad formal y otorgará eficacia a la retirada.

En el caso contrario, lo que existirá es una competencia exclusiva de la Cámara, que se actúa con independencia plena de cualquier otro órgano que no sean los propios de las Cámaras y que no requiere de acto alguno de iniciativa o propuesta previa a la decisión. Por ejemplo, la aprobación de una moción por el Pleno de la Cámara como consecuencia de un debate o el debate sobre una moción de censura, aunque la exclusión del principio de rogación no impide que otros órganos soliciten la emisión del acto. Éste es el modelo de articulación competencial que responde más estrictamente a la pura autonomía parlamentaria.

Frente a estas dos modalidades de competencia exclusiva, la competencia conjunta exige la concurrencia de dos voluntades, la del Congreso de los Diputados o la del Senado y la de otro órgano diferente, normalmente en secuencia iniciativa-decisión, aunque no necesariamente, convirtiendo en imprescindible tal colaboración. En el ámbito parlamentario, un ejemplo sería la competencia sobre el estado de excepción o el caso del referéndum consultivo, así como el debate y votación sobre la cuestión de confianza.

El diseño de la división entre poderes del Estado que contiene la Constitución recoge efectivamente el sistema de frenos y contrapesos al que alude en su escrito el Abogado del Estado. Sin embargo, la admisión de este sistema en el ordenamiento constitucional español parte de un principio básico como es el de la atribución a las Cámaras en exclusiva de la potestad legislativa y de control (art. 66 CE), lo que implica que existe ciertamente una presunción favorable al ejercicio como competencia exclusiva de todos aquellos poderes, derechos y facultades que son manifestación de la garantía constitucional de la autonomía reglamentaria y de ordenación y ejecución del trabajo legislativo que compone la agenda del Parlamento. Tal principio de presunción que militaría a favor de una competencia exclusiva de los órganos parlamentarios en las materias de autonormación, dirección y ejecución, no sería una creación doctrinal, sino que vendría confirmada por preceptos concretos y distintos del texto constitucional. Así, por ejemplo, la atribución estricta de la potestad legislativa del Estado, presupuestaria y de control (art. 66 CE); la autonomía reglamentaria, presupuestaria y de ámbito referido a la organización de medios personales (art. 72 CE); la atribución de los poderes administrativos y facultades de policía (art. 72.3 CE); la exclusividad de las competencias no legislativas del Título II de la Constitución y, en general, la atribución a las Mesas como órganos rectores de las facultades centrales para regular el calendario de acti-

vidades del Pleno y las Comisiones, sin perjuicio de las restantes competencias que se le atribuyen.

Tal presunción admite únicamente las excepciones de potestad exclusiva del Gobierno que explícitamente se contienen en el ordenamiento, entre ellas, la iniciativa y retirada de los proyectos de ley, en cuanto materias en que la decisión del Gobierno es a su vez ejercicio de una competencia exclusiva, limitándose el papel de la Cámara a constatar a través de un estricto proceso de calificación que sean respetadas las formas externas a la hora de adoptarse la decisión y de comunicarla a la Cámara. Junto a esta toma de conocimiento, la decisión de tramitar y dar por retirados los proyectos de ley es un puro acto de ejecución material de una decisión que en todo caso se toma fuera del Parlamento, de modo que no se trata, por lo tanto, de lo que antes llamábamos una secuencia típica de iniciativa o propuesta obligada-confirmación.

d) La declaración de urgencia en la tramitación de un proyecto de ley, se configure como una decisión singular o como un procedimiento legislativo especial, afecta esencialmente al principio de equilibrio entre mayoría y minoría situado en la base del principio democrático y que se refleja en un procedimiento concebido como garantía material y formal de preservación de los derechos y libertades del destinatario final de la Ley. Desde este punto de vista, no incide en derechos históricamente preexistentes y de inequívoca localización lógica en el órgano que asume la dirección política, como en el caso de la iniciativa o la retirada, pues si éstas son decisiones que inician o frustran el procedimiento, la declaración adoptada de urgencia acelera el procedimiento con una regla general de acortamiento de plazos.

El procedimiento como secuencia de trámites en la cronología de la vida del proyecto es en principio del dominio exclusivo de la norma reglamentaria y una aceleración de tal trámite por la declaración de urgencia modifica excepcionalmente el principio de autodisponibilidad sobre los trámites y su cronología. Ésta es una diferencia de naturaleza que impide compartir la afirmación del Abogado del Estado de que si el Gobierno puede retirar, al ser de menor alcance, también puede acelerar el procedimiento en cualquier momento. Se trata de competencias de finalidad y naturaleza diferentes, pues mientras la iniciativa o la retirada son decisiones que permiten o impiden el procedimiento, la declaración de urgencia modifica la estructura de este procedimiento, derogándolo singularmente para el caso concreto y alterando sus equilibrios internos en cuanto a la reflexión abierta y la deliberación en los lapsos de tiempo razonables y consecutivos para cumplir con la exigencia de contradicción efectiva y con la publicidad, que es marca de identificación de un procedimiento legislativo. La retirada o la iniciativa no tocan el procedimiento, que desde la presentación del proyecto de ley hasta la retirada debe desenvolverse con arreglo a la norma rígida que determina el Reglamento, poniendo el trámite fuera del alcance del arbitrio de una excepción singular. Manifestación evidente de esta distinta naturaleza es la atribución que el Reglamento del Congreso de los Diputados efectúa a favor de la Mesa para la declaración de la urgencia, limitando la Constitución la eficacia por sí misma de una decisión del Gobierno respecto de la urgencia al caso del Senado. Es decir, el dominio de la decisión en el procedimiento del Congreso de los Diputados corresponde a la Mesa en exclusiva, aunque no puede ejercerse de oficio como en el caso del Reglamento del Senado, pero sin que en ningún caso exista vinculación a la propuesta, ni simple calificación y ejecución material de una decisión exclusiva del Gobierno. Esto es así, se proponga la urgencia antes de entrar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados o tras su registro y admisión a trámite. En todo caso, es la Cámara la

que decide sobre la urgencia de un procedimiento por ella dominado, como una manifestación más de la autonomía en sentido amplio. Por el contrario, sí se vincula el tiempo de tramitación en el Senado a la declaración hecha por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, de lo que ya puede deducirse que la facultad del Gobierno de declarar la urgencia es esencialmente prelegislativa o si se quiere de carácter originario.

La configuración expuesta del derecho del Gobierno a proponer una modificación del procedimiento en su conjunto como ámbito de dominio exclusivo de la Cámara lleva sin ninguna duda a conceptuar como interpretación más ajustada a la Constitución, aquélla que sostiene inequívocamente que el Gobierno puede declarar la urgencia por sí mismo sobre un procedimiento únicamente cuando el proyecto de ley está aún en su dominio de iniciación y configuración y exclusivamente con efectos en la tramitación del Senado. Y ello significa, por un lado, el pleno respeto a las competencias reglamentarias del Congreso de los Diputados para decidir en caso de petición de urgencia y, de otro, igualmente, el pleno respeto a la decisión discrecional del Senado si se formula como petición del Gobierno y ha transcurrido el período hábil para que el mismo la declare, por haberse registrado el proyecto en el Congreso de los Diputados. Limitar el período de decisión exclusiva sobre la urgencia del Gobierno a su período y control efectivo del proyecto (control sobre la iniciativa y organización y constitución de su contenido, no únicamente sobre la retirada) supone tanto adoptar la correcta interpretación como erigir un obstáculo que impida el debilitamiento de la posición de la segunda Cámara al prevenir un debate imposible o tan motorizado que provoque que no se entere nadie de nada.

En este esquema dual de existencia simultánea de competencia exclusiva excepcional y limitada en el tiempo del Gobierno y competencia exclusiva de las Cámaras, de oficio o rogada, la justificación de que en el caso del art. 90 CE la decisión deba adoptarse originariamente, es decir, por acuerdo del Gobierno comunicado con anterioridad o simultáneamente al envío y registro del proyecto de ley a las Cortes Generales se funda en el pleno derecho al debate en plazo del Senado y de sus componentes como principio general y a la excepcionalidad de una medida que ahora justificaremos. Por ello, la interpretación correcta del art. 90 CE respeta algo esencial en el procedimiento como lo es el ordenado escalonamiento del trámite alrededor de competencias exclusivas sucesivas: hasta el registro del proyecto de ley compete el Gobierno de manera exclusiva la declaración de urgencia que tendrá efectos aplazados, en cuanto será únicamente de aplicación automática y de ejecución obligada al registrarse el proyecto de ley en el Senado. Por el contrario, la declaración de urgencia sobrevenida tras el registro del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados es de competencia exclusiva de la Mesa de dicha Cámara, con efectos sobre ambos procedimientos (Congreso y Senado), o de la Mesa del Senado, con efectos únicamente sobre el procedimiento en el Senado. La decisión de la Mesa del Senado puede adoptarse sin ninguna duda durante la tramitación del proyecto en el Congreso de los Diputados, obviamente si antes éste no ha declarado la urgencia y se convierte en facultad exclusiva del Senado tras el registro del proyecto de ley en el mismo. La decisión del Congreso de los Diputados exige petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados y la decisión del Senado puede adoptarse de oficio, a propuesta de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores. No se prevé, por tanto, la propuesta del Gobierno en el Reglamento del Senado, aunque pueda tenerse en cuenta su petición en la declaración de oficio,

sin que en ningún caso tenga la Mesa obligación de resolverla.

Es ésta una interpretación razonable de una prerrogativa del Gobierno y del Congreso de los Diputados que convierte el tránsito del proyecto por el Senado en algo tan sumario que podría calificarse como difícilmente compatible con dos derechos esenciales, uno institucional, el relativo al derecho a ejercer la potestad legislativa en los términos del art. 66 CE, y otro estrictamente individual, que apelaría a la tutela de los derechos de participación en la función política que se ejercitan por los integrantes de la segunda Cámara, precisamente en nombre del pueblo que los elige (STC 161/1988).

Además, es una interpretación plenamente respetuosa con la razonable existencia de intervenciones de unos órganos en los procedimientos que están bajo dominio o control prioritario de otros. El sistema de *checks and balances* limita el poder, pero no es una excepción que anule o restrinja más allá de lo razonable la necesaria autonomía de cada órgano constitucional para ejercer sus competencias. La alegada función de dirección política del Gobierno que menciona el Abogado del Estado se desarrolla de modo primordial a través de los procedimientos que están bajo su control, impulso u ordenación. En el caso de la urgencia, una intervención más allá de tal punto implicaría una permanente posibilidad de alteración procedimental que podría plantearse incluso tras la publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» del Acuerdo de la Mesa del Senado abriendo plazo ordinario de enmiendas, es decir, incluso tras la ordenación del procedimiento en el caso concreto por la Mesa de la Cámara. Los propios Acuerdos de la Mesa entrarían entonces en una cierta interinidad, a la espera de una novedad en la decisión del Gobierno que siempre podría plantearse. La competencia de fijación del orden del día quedaría de hecho sujeta a una decisión externa no sometida a plazo y que podría incluso llevar a efectos paradójicos, pues consumido un plazo ordinario de presentación de enmiendas podrían restar hasta agotar el plazo nuevo impuesto por la declaración de urgencia dos o tres días donde deberían encajarse atropelladamente el criterio de la Ponencia, el debate en la Comisión y la lectura en Pleno. Carecerían de sentido entonces las cautelas exigidas para introducir la tramitación de un proyecto de ley en lectura única.

Por otro lado, no habría nunca derechos consolidados a disponer de un tiempo de enmienda y debate incluso ya declarado. Los posibles Acuerdos declarativos de derechos tendrían entonces que ser forzosamente revocados aunque hubiesen generado ya las correspondientes expectativas, contrariando formalmente el «status» de configuración de los derechos constitucionales del representante. Una declaración de urgencia no sería un paso excepcional que vincula al Senado para ordenar con tiempo suficiente tan extraordinario procedimiento, sino que se convertiría en una cierta imposición que dependería de mil incidencias de la tramitación del texto. El ordenado sistema de debate que garantiza el Reglamento de la Cámara sería en cierto modo disponible para el Gobierno, que de este modo asumiría parcialmente, y ésto es crucial, las propias facultades reglamentarias. La invasión podría haberse consumado justamente al contrario, al permitirse la disposición plena sobre un procedimiento ya de por sí restrictivo y sometido a la perentoriedad del propio plazo de dos meses, procedimiento que podría ser completamente desestructurado, no únicamente acortado, al hacer completamente inviable el sistema de varias lecturas. Todo ello sería sin duda contrario a la autonomía parlamentaria tal como ha sido ampliamente reconocida por el Tribunal Constitucional y estaría próximo a la disminución de facultades de examen y enmiendas sin base constitucional.

Concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional que, previos los trámites legales oportunos, acuerde la terminación del proceso por haber quedado sin objeto al haber caducado el Proyecto de Ley Orgánica sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo o, subsidiariamente, declare que corresponde al Senado y no al Gobierno la atribución constitucional controvertida, así como la plena corrección de los Acuerdos de la Mesa del Senado de 29 de noviembre y 12 de diciembre de 1995.

7. La Sección Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 28 de marzo de 2000, haciendo uso de lo dispuesto en el art. 75.1 LOTC, acordó recabar del Senado el informe de los Servicios Jurídicos de dicha Cámara que aparece reflejado en el acta de reunión de la Mesa del Senado celebrada el día 12 de diciembre de 1995 (reunión 104) y que fue distribuido en la reunión de 29 de noviembre.

La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 25 de abril de 2000, comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, adoptado en su reunión de 13 de abril de 2000, de remitir al Tribunal Constitucional el informe solicitado, adjuntándose al referido escrito copia de dicho informe.

8. Mediante providencia de fecha 2 de octubre de 2000, se señaló el siguiente día 3 para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado (arts. 73 y ss. LOTC), o conflicto de atribuciones, ha sido promovido por el Gobierno contra el Senado en relación con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 29 de noviembre de 1995, de inadmisión a trámite de la declaración de urgencia, a efectos de su tramitación por el Senado, adoptada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo (núm. 621/000114).

Como se ha hecho constar en los antecedentes de esta Sentencia, el Gobierno, en defensa de una atribución propia que consideró invadida y actuando con carácter previo a la formalización del proceso conflictual ante el Tribunal Constitucional (art. 73.1 LOTC), dirigió un requerimiento de incompetencia al Senado a fin de que revocase el mencionado Acuerdo de la Mesa de la Cámara y tramitase sin dilación alguna por el procedimiento de urgencia el citado Proyecto de Ley, al entender que con él se invadía la facultad que le confiere el art. 90.3 CE para declarar urgente un proyecto de ley con las consecuencias allí previstas respecto de su tramitación por dicha Cámara, careciendo ésta de atribuciones para cuestionar la oportunidad de tal decisión. La Mesa del Senado rechazó el requerimiento y se ratificó en su anterior Acuerdo de 29 de noviembre de 1995, al estimar que la facultad que le atribuye al Gobierno el art. 90.3 CE debe ejercerse en todo caso con anterioridad al inicio de su tramitación en el Congreso de los Diputados, de modo que, una vez que la iniciativa legislativa ha tenido entrada en el ámbito parlamentario, las facultades en orden a su tramitación corresponden exclusivamente al órgano legislativo.

2. Para el Abogado del Estado existe claramente el tipo de controversia constitucional necesaria para entender adecuadamente suscitado un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, en el que sólo pueden hacerse valer estrictas vindicaciones de potestad frente a invasiones efectivas y actuales, pues, al no haber admitido a trámite la Mesa del Senado la declaración de urgencia del Gobierno respecto del referido Proyecto de Ley Orgánica, el Senado ha invadido actual y efec-

tivamente la competencia del Gobierno. Asimismo, entiende que la caducidad del mencionado proyecto de ley como consecuencia de la disolución del Congreso de los Diputados y del Senado (Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones) resulta intrascendente para la subsistencia del conflicto, al persistir la causa de la controversia competencial, que radica en una divergencia interpretativa en relación con el art. 90.3 CE.

Por su parte, la representación del Senado, tras señalar que el objeto del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales ha de referirse siempre a actos ilegítimos por vicios de incompetencia, y no a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se impugna que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano, considera que en el presente supuesto la caducidad del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo como consecuencia de la disolución de ambas Cámaras, ha hecho desaparecer el objeto del proceso, al no resultar suficiente como causa del conflicto la mera disquisición teórica, sin conexión alguna con un procedimiento concreto, sobre la titularidad de la competencia controvertida, dado que la declaración, en uno u otro sentido, sobre tal titularidad no ha de producir efecto procedimental o material alguno al haberse interrumpido el procedimiento donde debería haber reflejado sus efectos.

3. Delimitadas en los términos expuestos las posiciones de las partes comparecidas, nuestro examen ha de comenzar por la adecuación de la decisión impugnada, esto es, el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995, al objeto propio del conflicto entre órganos constitucionales del Estado regulado en el capítulo III del Título IV de nuestra Ley Orgánica, ya que, en caso de apreciarse una posible falta de dicha adecuación, tal circunstancia conduciría a la desestimación inicial de la pretensión actora por carecer en su formulación de los presupuestos procesales debidos. Pues es claro que la circunstancia de que no se haya alegado como óbice procesal la posible falta de adecuación del Acuerdo impugnado al objeto propio del conflicto que nos ocupa no ha de llevar a concluir que se pueda dispensar en este género de contiendas el cumplimiento de sus requisitos de procedibilidad.

4. A estos efectos procede partir de la doctrina sentada en la STC 45/1986, de 17 de abril, en relación con el objeto propio de este tipo de proceso constitucional. Dijimos entonces que «el conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 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 LOTC) y pretende, agotado el trámite previo de solicitud de revocación, que se determine el órgano al que corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y se resuelva lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de las mismas» (FJ 1).

En orden a la legitimación para iniciar el proceso, el Tribunal Constitucional consideró como requisito necesario, de acuerdo con el art. 73.1, en relación con el art. 59.3, ambos de la LOTC, además de tratarse de uno de los órganos mencionados en este último precepto, la existencia en el caso concreto de «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 demandado», ya que «este tipo de proceso conflictual requiere no sólo el estimar ejercidas antijurídicamente por otro órgano constitucional unas determinadas atribuciones, sino, además, el que el órgano que plantea el conflicto asegure y defienda ser titular de la atribución constitucional controvertida». Y al delimitar más precisamente su objeto señaló como exigencia derivada de los arts. 73 a 75 LOTC la necesidad de que exista «una correspondencia plena entre la atribución defendida y la atribución ejercida —e invadida así— frente al órgano al que la acción se dirige», de modo que «las atribuciones defendidas por quien ejerce esta acción sólo pueden ser las 'indebidamente asumidas' (art. 73.2 LOTC) por decisiones o actos ajenos y que supongan por sí mismas y directamente un despojo competencial» (FJ 4).

En este sentido, la citada Sentencia añade que «a diferencia de los conflictos interterritoriales en los que este Tribunal ha admitido supuestos de lesión por simple menoscabo —no por invasión— de competencias ajenas (STC 11/1984, de 2 de febrero), en los conflictos entre órganos constitucionales el legislador no ha admitido otro supuesto que la estricta usurpación de atribuciones» y que la razón de esta diferencia «es que en los conflictos de atribuciones no se trata de preservar las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de entes territoriales». El conflicto de atribuciones «garantiza, más que el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio, la existencia de la 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 poderes', resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes» (*ibidem*).

5. A la luz de la doctrina constitucional expuesta, ha de determinarse, pues, si el Acuerdo de la Mesa del Senado impugnado, se adecúa o no al objeto del reiterado conflicto entre órganos constitucionales del Estado.

Tal como se ha venido señalando, el Abogado del Estado sostiene en su escrito de alegaciones que el art. 90.3 CE, lo que reitera el art. 133.1 del Reglamento del Senado (RS), atribuye al Gobierno la facultad de declarar urgente la tramitación de los proyectos de ley tanto originaria como sobrevenidamente, esto es, tanto si la urgencia se declara con anterioridad a la entrada del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados como si la urgencia se declara una vez iniciada la tramitación parlamentaria del mismo, por lo que, al no haber admitido a trámite la Mesa del Senado la declaración de urgencia efectuada por el Gobierno respecto a aquel Proyecto de Ley, la Cámara ha invadido la competencia que a éste confiere el mencionado precepto constitucional.

Pudiera entenderse, frente al planteamiento expuesto y como apunta la representación del Senado en su escrito de contestación a la demanda, que el Acuerdo de la Mesa del Senado impugnado no presenta un contenido invasor en los aludidos términos de la STC 45/1986, de 17 de abril, ya que dicho órgano parlamentario no habría ejercido por sí mismo a través del referido Acuerdo la atribución que reclama el Gobierno, esto es, la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley a efectos de su tramitación en el Senado, pues la decisión controvertida encaja en la función que, como órgano rector de la Cámara (art. 35.1 RS), corresponde

a la Mesa del Senado en orden a decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos de índole parlamentaria [art. 36.1 a) RS]. En definitiva, a través del Acuerdo impugnado la Mesa del Senado no habría ejercido atribución que pudiera reclamar el Gobierno, el cual, obviamente, no formula tal reivindicación, sino que más bien impugna una concreta actuación de la Mesa del Senado que lesiona la facultad que le confiere el art. 90.3 CE.

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

6. Sentado lo anterior, procede abordar la cuestión relativa a la caducidad del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo como consecuencia de la disolución que efectivamente se produjo tanto del Congreso de los Diputados como del Senado por el Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, con la consiguiente desaparición sobrevenida, según alega la representación del Senado, del objeto del proceso constitucional que nos ocupa.

Ya se ha dicho, reiterando la doctrina de la STC 45/1986, de 17 de abril, que el conflicto de atribuciones tiene por principal objeto una vindicación de competencia suscitada por uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59 LOTC a consecuencia de actos o decisiones de otro de ellos que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones, pretendiendo que se determine el órgano al que corresponde la atribución constitucional controvertida y que, en consecuencia y, en su caso, se declaren nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones, a la vez que se resuelva lo que procediere sobre situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos, de modo que sólo indirectamente, a consecuencia del reconocimiento de la invasión de atribuciones, tiene efectos impugnatorios sobre los actos y decisiones ejecutados por esa invasión (FFJJ 1 y 2). Así pues, aun presente en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado esta dimensión impugnatoria, en cuanto se persigue también la eliminación de la decisión supuestamente viciada de incompetencia, su finalidad decisiva y principal es el pronunciamiento sobre la titularidad de la atribución controvertida.

En el presente caso, la decisión de la Mesa del Senado identificada como acto lesivo de la atribución constitucional controvertida ha sido adoptada en el seno de un procedimiento legislativo que ciertamente ha caducado al haber sido disueltas las Cámaras y convocadas las consiguientes elecciones generales, no obstante lo cual

presenta por sí misma virtualidad suficiente para entrar, caso de apreciarse así, un despojo competencial efectivo de la atribución constitucional defendida por el Gobierno. El conflicto ha sido suscitado, en consecuencia, sobre la base de una controversia competencial real y efectiva en el momento de su formulación, y en tales términos pervive y subsiste, a la vista de las alegaciones formuladas por las partes, entre ambos órganos constitucionales en el momento de su resolución, requiriéndose de este Tribunal un pronunciamiento sobre su titularidad. La controversia competencial sigue abierta, por lo tanto, como objeto del proceso conflictual, cuyo 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 disputa competencial que ahora nos ocupa y en prevención de la cual precisamente el Gobierno había operado en los términos del art. 90.3 CE.

7. Pasando ya al tema de fondo planteado, el Gobierno entiende que la decisión de la Mesa del Senado impugnada, al no admitir a trámite la declaración de urgencia del Proyecto de Ley Orgánica sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo a los efectos previstos en el art. 90.3 CE, invade la atribución que dicho precepto constitucional le confiere.

En defensa de la titularidad de la competencia gubernamental, el Abogado del Estado argumenta en esencia que el citado precepto constitucional, cuya previsión reitera el art. 133.1 RS, faculta al Gobierno para declarar la urgencia de un proyecto de ley para su tramitación en el Senado tanto en los supuestos en los que la declaración se efectúe originaria como sobrevenidamente, esto es, antes de que tenga entrada el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados como después de iniciada su tramitación parlamentaria, pues el art. 90.3 CE no limita temporalmente dicha declaración respecto a ninguno de los órganos —Gobierno o Congreso de los Diputados— a los que reconoce la facultad concurrente de declararla, de modo que ni impone al Gobierno que efectúe la declaración de urgencia antes de la entrada del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, ni le impide realizarla una vez iniciado el procedimiento legislativo parlamentario. En este sentido, añade que el Gobierno es titular de facultades constitucionales con cuyo ejercicio influye en el trámite parlamentario de sus proyectos de ley, entre las que el constituyente le ha otorgado también la de abreviar el tiempo normal de su tramitación, por ser éste un factor de indudable importancia política y corresponderle la dirección de la política en los términos del art. 97 CE, manteniéndose y aun creciendo el interés constitucional y político del Gobierno por la duración del trámite de sus proyectos de ley, incluso una vez ingresados en sede parlamentaria y encontrándose en fase de elaboración en las Cámaras.

Por su parte, el Letrado de las Cortes Generales que actúa en representación del Senado considera que las facultades constitucionales reconocidas al Gobierno en el procedimiento legislativo, que confirman los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, entre ellas la del derecho de reducir a veinte días naturales el plazo de dos meses del que el Senado dispone para vetar o enmendar los proyectos de ley que sean declarados urgentes por el Gobierno, se encuentran directamente inspiradas en el modelo de relación entre el Gobierno y las Cortes Generales que consagra el Título V de la Constitución, cercano a lo que califica de «sistema de plena autonomía parlamentaria». Entiende que aquellas facultades han de interpretarse de conformidad con

el principio democrático que inspira el contenido de los reglamentos parlamentarios que se concreta en la regulación abierta y extremadamente generosa de los criterios de contradicción, debate y publicidad, componiendo dichas facultades un conjunto que denomina como «núcleo de limitada intervención del Gobierno en el trabajo parlamentario y muy especialmente en el trabajo legislativo». En este sentido, afirma que la atribución en exclusiva a las Cámaras de la potestad legislativa y de control (art. 66 CE) implica la existencia de una presunción favorable al ejercicio como competencia exclusiva de todos aquellos poderes, derechos y facultades que son manifestación de la garantía constitucional de la autonomía del Parlamento y de la ordenación y ejecución del trabajo legislativo, que se recogen en concretos preceptos constitucionales (art. 72 CE), admitiéndose únicamente como excepción a esa competencia exclusiva las facultades explícitamente reconocidas al Gobierno por el ordenamiento, como son, entre ellas, la iniciativa y retirada de los proyectos de ley.

En este contexto, la representación del Senado añade que la declaración de urgencia en la tramitación de un proyecto de ley afecta esencialmente al principio de equilibrio entre la minoría y mayoría y, en cuanto acelera el procedimiento mediante un acortamiento de los plazos, modifica la estructura del procedimiento, en principio de dominio exclusivo de la norma reglamentaria, derogándolo singularmente para el caso concreto y alterando sus equilibrios en cuanto a los lapsos de tiempo razonables para la deliberación y reflexión al objeto de dar satisfacción a las exigencias de contradicción y publicidad características del procedimiento legislativo. Es precisamente esta configuración del procedimiento como ámbito de dominio exclusivo de la Cámara y, en concreto, el pleno derecho del Senado y de sus componentes a ejercer la potestad legislativa y a ejercerla en plazo lo que le llevan a considerar como interpretación más ajustada a la Constitución de la facultad que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE, aquella según la cual el Gobierno puede declarar la urgencia de un proyecto de ley cuando está en su dominio de iniciación y configuración, esto es, hasta el momento de su registro en el Congreso de los Diputados y exclusivamente a los efectos de su tramitación en el Senado, correspondiendo dicha declaración, a partir de ese momento, a la Mesa del Congreso de los Diputados con efectos sobre ambas Cámaras (arts. 90.3 CE, 93.2 RCD) o, si no hubiera sido efectuado por ésta, a la Mesa del Senado (art. 133 RS) y con efectos únicamente sobre el procedimiento en el Senado.

8. El examen de la controversia competencial suscitada ha de comenzar con una precisión previa referida al contenido del art. 90 CE, sobre cuyo apartado tercero mantienen el Gobierno y el Senado la divergencia interpretativa que ha provocado el presente conflicto. El enunciado del mencionado precepto constitucional, ubicado en el capítulo segundo —«De la elaboración de las Leyes»— del Título Tercero de la Constitución, —«De las Cortes Generales»—, pone de manifiesto que no constituye propiamente objeto del mismo la regulación de un procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia. No existe en nuestro texto constitucional, a diferencia de lo que es el caso de otras Constituciones, un precepto que expresamente prevea el establecimiento de uno o varios procedimientos de tal carácter, por más que su concreta regulación se remita a una norma de desarrollo. El art. 90 CE, de otra parte, último de los preceptos referidos al procedimiento legislativo *stricto sensu* y en el que se concentra la regulación de la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, se configura como uno de los varios preceptos constitu-

cionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado por nuestra Constitución.

De conformidad, en efecto, con el apartado primero del art. 90 CE, aprobado un proyecto de ley por el Congreso de los Diputados, su Presidente habrá de dar inmediata cuenta del mismo al del Senado, a cuya deliberación ha de someterlo (art. 90.1 CE). En el apartado segundo del mismo artículo se establece el plazo de dos meses, a computar a partir de la recepción del texto, para que el Senado pueda oponer su veto o introducir enmiendas al mismo, regulándose los requisitos para la aprobación del veto y el sistema para la resolución de las discrepancias que puedan existir entre ambas Cámaras (art. 90.2 CE). Finalmente, el apartado tercero prevé que «el plazo de dos meses de que el Senado dispone para enmendar o vetar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados». En suma, la materia objeto de regulación por el art. 90 CE no es sino la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, conteniendo su apartado tercero una regla de reducción de plazos por la que se disminuye a veinte días el referido plazo ordinario de dos meses en el caso de los proyectos declarados urgentes sea por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

9. Una precisión previa conviene también efectuar acerca del momento en el que la declaración de urgencia del Gobierno, con invocación del art. 90.3 CE, se insertó en el curso de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica que nos ocupa. La misma tuvo lugar el 24 de noviembre de 1995, es decir, un día después de la celebración del debate de totalidad de dicho Proyecto en el Congreso de los Diputados. El Acuerdo de la Mesa del Senado por el que no se admite a trámite la referida declaración de urgencia se produjo el 29 del mismo mes, siendo requerida aquélla por el Consejo de Ministros el 1 de diciembre siguiente a fin de que revocase dicho Acuerdo; el día 12 siguiente es rechazado el referido requerimiento. Por su parte, el Dictamen de la correspondiente Comisión del Congreso de los Diputados no fue examinado por su Pleno hasta el día 14 del mismo mes. Conclusión de todo ello es que los Acuerdos que se encuentran en el origen del presente conflicto fueron adoptados durante la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica en el Congreso de los Diputados, antes por tanto de que la tramitación en dicha Cámara finalizara.

10. La discrepancia que el Gobierno y el Senado mantienen en torno a la interpretación del art. 90.3 CE no impide, sin embargo, resaltar los criterios coincidentes que ambos sostienen en algunos extremos respecto de dicho precepto. Así, uno y otro se muestran de acuerdo en deducir del referido precepto, y prescindiendo ahora de la existencia o no de un límite temporal, una atribución constitucional al Gobierno, cual es la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley así como sobre los efectos que tiene dicha declaración sobre su tramitación a su paso por el Senado, esto es, la reducción a veinte días naturales del plazo del que la Cámara dispone en tales supuestos para vetar o enmendar el proyecto de ley. La coincidencia apuntada hace innecesario entrar a analizar otros problemas interpretativos que pudiera suscitar el citado precepto constitucional para la resolución de la concreta controversia competencial planteada con ocasión de este proceso constitucional.

De otra parte, ambas representaciones procesales, al analizar la atribución del Gobierno de declarar urgentes

los proyectos de ley a los efectos de su tramitación en el Senado, insertan dicha atribución, como no podía ser de otra forma, en el elenco de las previsiones constitucionales que confieren determinadas facultades al Gobierno, o bien confieren directamente determinadas características a los textos normativos presentados por éste ante las Cámaras, en relación con el procedimiento legislativo o de elaboración de las leyes, entendida ahora esta última expresión en sentido amplio, esto es, como el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma.

Es precisamente en el contexto de este conjunto de facultades constitucionales de las que es titular el Gobierno en relación con el procedimiento legislativo en el que alcanza significado la facultad del Gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley que contempla el art. 90.3 CE con los efectos que a tal declaración anuda el citado precepto constitucional, en cuanto mecanismo conferido al Gobierno para agilizar la tramitación en el Senado de determinar proyectos de ley.

El reconocimiento constitucional en favor del Gobierno de este medio de agilización del *iter legis* expresa, en suma, la opción del constituyente por un determinado entendimiento en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno a través de un mecanismo que permite a éste actuar sobre el procedimiento legislativo influyendo en su desarrollo cronológico cuando, en su criterio, concurren las circunstancias que así lo requieran.

11. La presente divergencia entre el Abogado del Estado y la representación del Senado sobre la facultad que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE radica en definitiva en la existencia o no de un límite temporal para su ejercicio, límite que aquella representación fija en la entrada del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, momento a partir del cual, en su opinión, el Gobierno no puede declarar urgentes los proyectos de ley a efectos de su tramitación en el Senado.

Frente a la afirmación de este límite temporal a la referida facultad del Gobierno se erige, ante todo, el propio tenor del art. 90.3 CE. El mencionado precepto constitucional, como resulta de su texto, se limita a reducir a veinte días naturales el plazo del que ordinariamente dispone el Senado para vetar o enmendar los proyectos de ley declarados urgentes, confiriendo la facultad de tal declaración al Gobierno o al Congreso de los Diputados alternativamente, como denota el uso de la conjunción disyuntiva que emplea para designar a los órganos titulares de dicha atribución. Del propio tenor del art. 90.3 CE, pues, no resulta el límite temporal que se aduce a la facultad del Gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley con los efectos que a tal declaración se anudan en el precepto constitucional.

Tal limitación temporal, por otra parte, no resulta tampoco de un examen teleológico o finalista del mecanismo puesto a disposición, en este caso, del Gobierno para abreviar el tiempo normal de tramitación en el Senado de los proyectos de ley al objeto de agilizar su tramitación parlamentaria y de este modo obtener, en un plazo más reducido al establecido con carácter general, aquellas medidas legislativas que propone a las Cámaras. En la urgencia, pues, que el Gobierno atribuye a un determinado Proyecto de Ley estriba la razón y el fundamento último de la facultad que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE, siendo claro, como reconoce la representación del Senado, que dicha urgencia puede ser percibida por el Gobierno tanto en el momento de depositar el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados como en un momento posterior, iniciada ya la tramitación parlamentaria del mismo, como consecuencia de cambios de circunstancias. Así pues, no existe, en principio, razón o justificación alguna, atendiendo a la finalidad de la facul-

tad conferida al Gobierno en el art. 90.3 CE, para deducir el límite temporal que se aduce.

Por fin, no puede menos de hacerse mención a la práctica parlamentaria seguida en el Senado en relación con la facultad que al Gobierno atribuye el art. 90.3 CE, fundada, sin duda, en una pacífica interpretación del mencionado precepto por ambos órganos constitucionales, que se recoge en la «Nota sobre la declaración de urgencia por el Gobierno de textos legislativos para su tramitación en el Senado», emitida a raíz del informe solicitado por la Mesa de la Cámara como consecuencia del Acuerdo del Gobierno de declarar urgente la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, cuya no admisión a trámite por la Mesa del Senado desencadenaría el presente conflicto de atribuciones. En aquella Nota, cuya remisión, como consta en los antecedentes de esta Sentencia, fue solicitada por el Tribunal Constitucional en uso de la facultad que le confiere el art. 75 LOTC, se relatan los numerosos precedentes habidos entre la I y la V legislatura, período al que lógicamente se contrae por razones temporales, en los que el Gobierno, en uso de la facultad que le confiere el art. 90.3 CE, declaró la urgencia «al inicio de la tramitación de Proyectos o Propositiones de Ley en el Senado», sin que se opusiera por la Cámara a la facultad gubernamental el límite temporal que ahora se le opone.

12. La representación del Senado, a la vista del tenor del art. 90.3 CE, apoya el límite temporal al ejercicio de la facultad que al Gobierno atribuye el mencionado precepto constitucional en una argumentación que puede sintetizarse, de un lado, en el principio o garantía constitucional, como indistintamente los denomina, de la autonomía parlamentaria y, de otro, en el derecho del Senado y de sus componentes a ejercer la potestad legislativa y debatir en plazo los proyectos de ley, así como en las exigencias de contradicción efectiva y publicidad del procedimiento legislativo.

En este sentido aduce, en primer lugar y como manifestación de la autonomía parlamentaria, que el procedimiento es en principio del dominio exclusivo de la norma reglamentaria, disponiendo la Cámara sobre sus trámites y cronología, por lo que la facultad del Gobierno de declarar la urgencia de los proyectos de ley entiende que ha de ser esencialmente «prelegislativa» u originaria.

El art. 72.1 CE recoge, ciertamente, entre otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la reglamentaria de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, que se traduce en la facultad de cada una de ellas de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Ahora bien, es obvio también que dicha vertiente de la autonomía de las Cámaras, así como las normas reglamentarias que por éstas se dicten en su ejercicio, se encuentran subordinadas y limitadas por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aun pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan. Las anteriores consideraciones son en sí mismas suficientes para rechazar el que, a partir de una determinada concepción de la autonomía reglamentaria de la Cámara, pueda inferirse un límite temporal al ejercicio

por el Gobierno de la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley que le confiere el art. 90.3 CE con los efectos que a tal declaración se anudan respecto a su tramitación en el Senado. En suma, al otorgarle tal atribución, el constituyente no ha condicionado ni limitado temporalmente la referida facultad, o tan siquiera ha efectuado remisión alguna para su concreción o desarrollo a la norma reglamentaria de la Cámara, y sin que, por lo demás, la autonomía reglamentaria de la Cámara pueda constituir un obstáculo absoluto que impida que el constituyente pueda dotar al Gobierno de un mecanismo que le permita acelerar o abreviar en determinadas circunstancias la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley para el desarrollo de su función de dirección política (art. 97 CE).

Por otra parte, no puede dejar de resaltarse que la concepción de la autonomía reglamentaria que se plasma en el art. 72.1 CE contrasta con la que subyace en el razonamiento de la representación del Senado al pretender fundar en la misma el límite temporal que postula respecto al ejercicio por el Gobierno de la facultad que le confiere el art. 90.3 CE. El art. 72.1 CE reconoce la autonomía reglamentaria, así como otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, a cada Cámara, por lo que la propia disponibilidad del procedimiento legislativo correspondería a cada una de las Cámaras respecto de las fases del mismo que se desarrollen en su propio seno, lo que habría de conducir lógicamente a concluir, si se siguiera en todas sus consecuencias el razonamiento de la representación del Senado, que la autonomía reglamentaria en este caso del Senado habría de operar como límite temporal, no sólo del ejercicio de la facultad del Gobierno de declarar urgentes los proyectos de ley, sino también de la misma facultad reconocida en el art. 90.3 CE al Congreso de los Diputados. Obvio es que ni ésta es la dicción ni el sentido del art. 90.3 CE, ni, en fin, que pueda inferirse de la autonomía reglamentaria de las Cámaras que se recoge en el art. 72.1 CE, el límite temporal que se aduce a la facultad que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE con los efectos previstos en este precepto constitucional.

13. La representación del Senado funda también el límite temporal al ejercicio por el Gobierno de la facultad ex art. 90.3 CE de declarar urgentes los proyectos de ley en el derecho de la Cámara y sus componentes a ejercer la potestad legislativa en los términos del art. 66 CE y debatir en plazo razonable los proyectos de ley, así como en las exigencias de contradicción efectiva y publicidad del procedimiento legislativo como garantía de equilibrio entre mayoría y minoría.

El razonamiento de la representación del Senado se dirige en este extremo hacia los efectos que la declaración de urgencia de los proyectos de ley provoca en orden a su tramitación en la Cámara, los cuales se generan sin embargo por expresa previsión constitucional con independencia de cuál sea el órgano que los declare, esto es, el Gobierno o el Congreso de los Diputados a los que tal facultad confiere el art. 90.3 CE, o incluso la propia Mesa del Senado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 133.2 RS, y con independencia también de que dicha urgencia sea declarada al depositarse el proyecto de ley en el Congreso de los Diputados o, posteriormente, una vez iniciada su tramitación parlamentaria. No le corresponde a este Tribunal Constitucional valorar los efectos que el constituyente ha anudado en el art. 90.3 CE a la tramitación en el Senado de los proyectos de ley declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados. Mas de los mismos, y de la valoración que merecen a la representación del Senado, no cabe inferir en modo alguno, careciendo al respecto de toda virtualidad la argumentación que con base en ellos se esgrime, el límite

temporal que se postula respecto a la facultad del Gobierno ex art. 90.3 CE de declarar la urgencia de los proyectos de ley.

No obstante, debe señalarse que la potestad legislativa que reside en las Cortes Generales el art. 66.2 CE se ejerce por cada una de las Cámaras que la integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el Capítulo Segundo —«De elaboración de las Leyes»— de su Título III —«De las Cortes Generales»— y, en concreto, por lo que se refiere a la tramitación en el Senado de los proyectos de ley, en los términos que establece su art. 90, precepto en el que se señalan sus plazos de tramitación. De modo que la declaración de urgencia por el Gobierno de un proyecto de ley a efectos de su tramitación en dicha Cámara, aun remitido ya el Proyecto a las Cortes Generales, si bien abrevia el plazo de ésta, ni le priva del ejercicio de su función legislativa, al incidir el mecanismo conferido al Gobierno sobre la cronología del procedimiento pero no sobre el contenido del proyecto, ni restringe, ni en modo alguno podía hacerlo, el derecho de la Cámara y de sus miembros a tramitar los proyectos de ley en el plazo constitucionalmente establecido, ni, en fin, la reducción del tiempo de tramitación tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano.

14. Por último, la representación del Senado aduce la posibilidad de que por el Gobierno se declare la urgencia del proyecto de ley una vez iniciada ya la tramitación del mismo en la Cámara y abierto el plazo ordinario de enmiendas, con la consiguiente alteración procedimental que en tal supuesto podría producirse tras la ordenación del procedimiento por la Mesa de la Cámara, cuyos Acuerdos estarían siempre en una situación de interinidad, sujeta a una posible decisión del Gobierno, pudiendo llegarse a la situación paradójica de que concluido el plazo ordinario de presentación de enmiendas restaran dos o tres días para concluir la tramitación en el Senado del proyecto de ley.

El simple enunciado de este argumento, en los términos en que se acaba de recoger, pone de manifiesto cómo con ello sólo se apunta a una eventualidad que en modo alguno se ha producido en el presente caso, en el que el Gobierno declaró la urgencia del Proyecto de Ley y comunicó dicha declaración al Senado cuando ni siquiera había sido dictaminado por la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, esto es, bastante antes de que se hubiera podido iniciar en aquella Cámara la tramitación del proyecto de ley.

15. Con base en las precedentes consideraciones ha de concluirse que la Mesa del Senado, al no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno en relación con el Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo a efectos de su tramitación en dicha Cámara, invadió la atribución constitucional que al Gobierno confiere el art. 90.3 CE, debiendo a ello circunscribirse el pronunciamiento de este Tribunal, toda vez que la caducidad de la tramitación del referido Proyecto de Ley como consecuencia de la disolución tanto del Congreso de los Diputados como del Senado en virtud del Real Decreto 1/1996, de 8 de enero, hace innecesaria la declaración de nulidad del referido Acuerdo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente conflicto entre órganos constitucionales del Estado y, en consecuencia, declarar que el Acuerdo de la Mesa del Senado de 29 de noviembre de 1995 por el que se inadmitió a trámite la declaración de urgencia efectuada por el Gobierno respecto del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo invadió la atribución que el art. 90.3 CE confiere al Gobierno.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 3 de octubre de 2000.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

20067 *Pleno. Sentencia 235/2000, de 5 de octubre de 2000. Recursos de inconstitucionalidad acumulados 830/92 y 2351/93. Planteados por más de cincuenta Diputados del Congreso, respecto de diversos párrafos del artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, en la redacción dada por las Leyes 31/1991 y 10/1993, sobre libre designación de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional y otros extremos. Reserva de ley sobre el estatuto de los funcionarios públicos; principios de mérito y capacidad, legalidad, seguridad jurídica, autonomía local, tratamiento común de los administrados, objetividad de la Administración e imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas; derechos a la igualdad y a no sufrir confiscaciones. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 830/92 y 2351/93, planteados por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de cincuenta Diputados del Congreso, contra los párrafos primero, octavo y noveno del núm. 1 del art. 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local en la redacción dada por la Disposición adicional octava, párrafo 1 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (recurso núm. 830/92); y contra el párrafo primero del núm. 1 y los cuatro párrafos del núm. 2 del art. 99 de la citada Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 2 de la Ley 10/1993, de 21 de abril, de modificación

del régimen de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (recurso núm. 2351/93). Ha intervenido, en la representación que ostenta, el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de marzo de 1992 don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, comisionado por más de cincuenta Diputados del Congreso, plantea recurso de inconstitucionalidad contra los párrafos primero, octavo y noveno del núm. 1 del art. 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en la redacción dada por la Disposición adicional octava, párrafo 1 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Redacción que es del siguiente tenor:

«1. El concurso será el sistema normal de provisión de puestos de trabajo, y en él se tendrán en cuenta los méritos generales, entre los que figuran la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad, así como los méritos específicos adecuados a las características del puesto. Los méritos generales serán de preceptiva valoración en todo caso y su puntuación alcanzará el 75 por 100 del total posible conforme al baremo correspondiente. No regirá esta limitación cuando no se establezcan méritos específicos.

...

Con carácter excepcional, y en los términos que se determinen reglamentariamente, podrán ser cubiertos mediante el sistema de libre designación con habilitados de carácter nacional, aquellos puestos a ellos reservados de nivel 30 de complemento de destino, en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad y en función del volumen de población o presupuesto de las Entidades locales.

Las Corporaciones Locales realizarán la convocatoria de estos puestos con idénticos requisitos de publicidad que los concursos. A los funcionarios que sean cesados en los mismos se les garantizará un puesto de trabajo de su mismo grupo de titulación en la respectiva Corporación.»

2. La impugnación se articula en virtud de un motivo único, desglosado a su vez del modo siguiente:

a) La indebida utilización del cauce de la Ley de Presupuestos se erige en el primer reproche dirigido, con carácter general, contra la Disposición adicional octava de la Ley 31/1991. En efecto, entienden los recurrentes que el objeto de la regulación a que aquélla se refiere, la provisión de los puestos de trabajo de la Administración Local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, no se coherente con el contenido de las Leyes de Presupuestos ex art. 134.2 CE, a saber, la previsión de los ingresos y la autorización de los gastos públicos (SSTC 63/1986, 65/1987), y ello en atención a las peculiaridades procedimentales de elaboración de este tipo de leyes, que, en el caso presente, y sobre modificar un precepto de una Ley básica del Estado, en el sentido del art. 149.1.18 CE, soslaya la intervención de instituciones como el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Función Pública (art. 6 de la Ley 30/1984) y la Comisión Nacional de Administración Local (arts. 117 a 119 de la Ley 7/1985 y Real Decreto 147/1989), por lo que, en suma, la controvertida Disposición adicional ha de considerarse *in toto* inconstitucional.