

**EL PESO DEL ELEMENTO SUBJETIVO
EN EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES**

MAURO ARTURO RIVERA LEÓN

SUMARIO

I. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. A) «Trías política» y organización constitucional. B) Brevísimas notas sobre la configuración del conflicto entre órganos constitucionales. II. LEGITIMACIÓN RESTRICTIVA. A) Sujetos legitimados. B) El peculiar caso del Tribunal de Cuentas. III. *LEGE FERENDA* Y MINORÍA. A) Las imaginativas propuestas. B) División de poderes y dialéctica minoría-mayoría en conflictos intraorgánicos. B.1) Minorías y legitimación. B.2) El amparo como vía de conflicto entre órganos. IV. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 21.05.2012
Fecha aceptación: 11.02.2013

EL PESO DEL ELEMENTO SUBJETIVO EN EL CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES¹

MAURO ARTURO RIVERA LEÓN²

«Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place.»

James Madison

I. ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

A. «*Trias política*» y organización constitucional

Entre los múltiples principios del moderno Estado Constitucional, el principio de la división de poderes resalta por su fuerza y su capacidad evolutiva. La nitidez del pensamiento de Locke, Hume y Montesquieu se refleja en el prístino entendimiento que tanto el constitucionalismo norteamericano de los *check and balances*, como la Asamblea Nacional francesa ofrecerían de la separación de poderes. *Séparation des pouvoirs* y *garantie des droits* son, en la concepción francesa, requisitos *sine qua non* de una Constitución, impuestos por el artículo XVI de la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

En la gran mayoría de las Constituciones modernas, la división de poderes se encuentra tácita o expresamente reconocida. En España no existe un reconocimiento expreso de este principio, pero es perfectamente deducible de la interrelación entre diversos artículos constitucionales como el establecimiento de un

¹ Me gustaría agradecer las útiles observaciones de Javier García Roca, Fernando Reviriego e Ignacio Torres Muro sobre distintas versiones de este trabajo. Los errores, naturalmente, son de mi exclusiva responsabilidad.

² Doctorando en Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

Estado de derecho (1.1), Monarquía parlamentaria (1.3), funciones del gobierno (art. 97), las competencias de las Cortes Generales (66.2), función jurisdiccional (117.3), etc.³

La evolución de la división de poderes ha sido a marchas forzadas. El federalismo de Norteamérica generará una división horizontal del poder que se extenderá rápidamente por los demás ordenamientos. Además de ello, el surgimiento de Tribunales Constitucionales⁴ fuera de la tríada clásica de los poderes, así como los órganos constitucionalmente autónomos y de relevancia constitucional, ponen en cuestionamiento el entendimiento rígido de la división de poderes⁵. No es de sorprender, entonces, que la doctrina haya acudido a la búsqueda de nuevos conceptos como la separación de funciones, partición del poder, distinción de funciones⁶, distribución de funciones⁷ o la organización constitucional⁸.

Si la concepción de la división de poderes ha generado (y sigue generando) arduas discusiones entre la doctrina constitucional, la garantía de esta división presentará problemas igualmente complejos. ¿Cómo garantizar la efectividad de estas disposiciones orgánicas de la Constitución? ¿Cómo resolver los conflictos constitucionales generados por la propia distribución del poder⁹?

³ Así lo afirma GARCÍA ROCA, Javier, «Del principio de la división de poderes», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 108, abril-junio, 2000, p. 42. Anteriormente, GARCÍA MACHO, Ricardo, «Problemática de la división de poderes en la actualidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, septiembre-octubre, 1986, p. 183.

⁴ Así, GARCÍA ROCA, Javier, *La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España*, México, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional (IMDPC), 2009, pp. 20 y 21.

⁵ Ya sostenía KELSEN que la jurisdicción constitucional podía concebirse también como defensa de la división de poderes. KELSEN, Hans, «Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit», en *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?: Abhandlungen zur Theorie der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie* (Edición de Robert van Ooyen), Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, pp. 23 y ss. De igual «Es, por otra parte, conocido que la moderna organización constitucional no se articula ya desde la vieja concepción tripartita de poderes y funciones, lo que solventa el problema de la posición del tribunal acudiendo a la categoría de un órgano constitucional, ubicado al margen de los poderes clásicos...»; GARCÍA ROCA, Javier, *25 años de Jurisdicción Constitucional en España*, México, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

⁶ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 212

⁷ KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado y del derecho*, México, UNAM, 1950, p. 286.

⁸ Véase FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, «La división de poderes en la historia constitucional española», *Fundamentos: cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Madrid, núm. 5/2009, pp. 169-202. Sobre la exposición de la evolución terminológica (pp. 198 y ss.)

⁹ Así, BOLDT afirma que la propia Constitución puede producir conflictos constitucionales. BOLDT, Hans, «Verfassungsgerichtsbarkeit zur Lösung vor Verfassungskonflikten», en *Kons-*

La lucha por la tutela jurisdiccional de la división de poderes ha debido exceder del simple control político o la preeminencia de un poder sobre otro¹⁰. Judicializar los conflictos entre órganos equivale a afirmar que la división de poderes es una cláusula jurídica que tiene su equivalente garantía en la tutela del Tribunal Constitucional. Trasladando este paradigma al caso español, sostenemos, pues, que el título V de la LOTC es y debe ser una salvaguardia para la división de poderes en sus múltiples vertientes.

En el presente artículo emprenderemos una revisión sobre las principales aportaciones que se han realizado en la legitimación del conflicto entre órganos constitucionales, así como una perspectiva comparada respecto a distintos ordenamientos.

B. *Brevísimas notas sobre la configuración del conflicto entre órganos constitucionales*

Dentro de esta línea de Tribunales constitucionales como tribunales de conflictos (*Staatsgerichtshof*) la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) introdujo vías para la resolución de ciertas controversias constitucionales¹¹. No es el objeto de este trabajo elucidar las razones que obligaron al constituyente de 1978 a excluir de la CE esta materia en concreto; sin embargo, debe ser valorado como un hecho digno de consideración el que haya sido mediante ley orgánica que se haya atribuido al Tribunal Constitucional el conocimiento de este mecanismo que integra la garantía de la división de poderes en sus diferentes dimensiones¹².

titutionalismus und Verfassungskonflikt (symposion für Dieter Willoweit), Müsig, Ulrike (Compilador), Tübingen, Mohr Siebeck, 2006, p. 227.

¹⁰ GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 35.

¹¹ Solución extendida en Europa. Además del caso Alemán e Italiano —del que se dan sólo pinceladas a continuación— podemos citar la efervescencia que ha tenido en los países de Europa del Este: Constitución de Polonia (art. 189); Constitución de Rumania (art. 146.e), donde se faculta al TC para conocer sobre «conflictos legales de naturaleza constitucional entre las autoridades públicas»; República Checa (art. 87, fracciones c y d); Hungría (art. 32/a.1 —con su remisión al art. 1.f de la AB Tüvény), etc.

¹² Como antecedentes pueden señalarse la *Weimarer Verfassung* que en 1919 crea un tribunal de conflictos (*Staatsgerichtshof*) por ley del Reich de 9 de junio de 1921 y su posterior consagración en la Ley Fundamental de Bonn (GG) que, en su artículo 93.1.1, faculta al BVerfG a conocer de las disputas respecto a interpretaciones de la propia GG en materia de derechos y obligaciones de los órganos supremos o de otras partes investidas de derechos propios por la Constitución. De igual forma, la Constitución italiana en su artículo 134. II párrafo, prevé que la *Corte Costituzionale* conocerá de «los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y sobre los que surjan

El artículo segundo, apartados *c*, *d* y el más recientemente introducido *d bis* de la LOTC, faculta al TC para conocer de los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹³, de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado y de los conflictos en defensa de la autonomía local. Bajo el riesgo de enunciar lo que resulta obvio, se pretende hacer posible un control jurisdiccional de las relaciones de las cumbres orgánicas, lo que implica como corolario la supresión de la *soberanía* parlamentaria y un deseo implícito de juridificación de las relaciones políticas.

La denominación «Conflictos entre los órganos constitucionales del Estado» ha provocado la impresión de una legitimación de *textura interpretativa* —similar al caso alemán— que inexplicablemente se cierra de forma taxativa en el artículo 59.1.c y que no ha sido pacífica tampoco en sede doctrinal. La propia terminología de la LOTC, contrastada con la empleada por la *Grundgesetz* (GG) alemana, nos manifiesta el carácter de la legitimación en el conflicto entre órganos constitucionales —carácter cerrado—, en contraposición al carácter interpretativo de los *Streitigkeiten* de la Ley Fundamental de Bonn.

El procedimiento contiene una fase previa de requerimiento por parte del órgano que considera se ha realizado una violación ilegítima de su ámbito competencial¹⁴ (en el caso de los órganos del 59.3 de la LOTC). Con posterioridad, si esta fase conciliatoria no resulta efectiva, se plantea el conflicto ante el TC. Una vez presentado el conflicto en el TC, se da traslado tanto a la parte requerida como a los demás órganos legitimados para plantear el conflicto y, finalmente, la sentencia decidirá a quién pertenecen las atribuciones constitucionales

entre el estado y las regiones y los de las regiones entre sí». Respecto al propio ordenamiento constitucional español no debe descartarse la Constitución de 1931 y el Tribunal de Garantías provisto de competencias en el artículo 121.c, para conocer de *los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí*.

¹³ Es un hecho digno de notarse que sólo los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y éstas entre sí, sea una atribución constitucional.

¹⁴ Existe, pues, un requisito de la reivindicación propia (*vindicatio potestatis*) de la competencia vulnerada, lo cual, aunado a los escasos sujetos legitimados, hace aún más reducida la legitimación para plantear el conflicto entre órganos constitucionales. El propio TC lo ha manifestado de forma clara al sostener que el conflicto entre órganos *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* (STC 234/2000). Siguiendo al clásico estudio de GARCÍA ROCA podemos decir que *se acata la ley, pero no se entiende por qué oculta razón se conciben los conflictos interorgánicos como fruto sólo del despojo de atribuciones*; GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 126. El catedrático de la Universidad Complutense procederá a demostrar (pp. 127-132) la posibilidad de conflictos que no involucren la reivindicación competencial propia, exponiendo lo inadecuado de este requisito. Nótese que este requisito de *vindicatio potestatis*, no es operante en el conflicto entre Estado y Comunidades Autónomas: la discusión se amplía.

controvertidas y resolverá el estado de situaciones jurídicas creadas al amparo de la invasión competencial —si las hubiere—. Esta regulación es sucinta y se encuentra contenida en los artículos 73-75 de la LOTC.

II. LEGITIMACIÓN RESTRICTIVA

A. *Sujetos legitimados*

La legitimación en el conflicto entre órganos constitucionales tiene tres características esenciales que marcarán el entendimiento de la misma no sólo por la doctrina, sino por el propio Tribunal Constitucional en las dos ocasiones que ha conocido del conflicto entre órganos constitucionales: a) legitimación legal en contraposición a constitucional; b) textura cerrada y c) imprevisión de las relaciones intersubjetivas.

Por *naturaleza legal* en contraposición a constitucional, nos referimos a que la legitimación no se encuentra constitucionalizada. Sin entrar a la polémica¹⁵ que se ha dado sobre la forma en que se introdujo el conflicto entre órganos por vía de la LOTC, la constitucionalización de las legitimaciones es un uso frecuente en el derecho comparado. Así, Italia, Polonia y Alemania han constitucionalizado la legitimación en sus respectivos conflictos. Ello puede ser un arma de doble filo: por una parte, el cariz constitucional facilita que el Tribunal tenga un margen directo interpretativo sobre dichos preceptos y tutele toda restricción legal. Por otro lado, consagrar la legitimación en la Constitución complica la reforma de la misma, pues ésta requeriría de mayores consensos que si la legitimación fuera legal, como en España (aunque con el rango de Ley Orgánica).

La *textura cerrada* implica la exhaustividad en la enumeración de los sujetos legitimados. De tal suerte, la LOTC no ha proporcionado pautas o guías para una legitimación jurisprudencial, sino que enuncia los sujetos en un *numerus clausus*; entiéndase que, la exclusión de este listado implica la ausencia de legitimación. La técnica en el derecho comparado ya es distinta. Los casos italiano y alemán prefieren evitar la enumeración de los sujetos utilizando conceptos abiertos como *«poteri dello stato* en Italia o *Beteiligter* en Alemania».

¹⁵ Se ha dicho que tal introducción es una «exégesis discutible» del artículo 161.2 CE. GARCÍA ROCA, Javier, *La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional*, op. cit., p. 3.

Polonia es un caso curioso; a pesar de que inicialmente recurre al concepto abierto de «órganos constitucionales centrales del Estado» (*centralnymi konstytucyjnymi organami państwa*), inmediatamente procede a cerrar la legitimación en el artículo 119 constitucional definiendo los sujetos que pueden intervenir en el conflicto¹⁶. La naturaleza cerrada debe considerarse desaconsejable y una de las razones por las cuales el conflicto ha tenido tan escasa relevancia en España y Polonia y no así en Italia y Alemania. La textura cerrada tiene una fuerte influencia en la forma en que los Tribunales Constitucionales interpretarán las disposiciones sobre legitimación, provocando en ellos un recelo natural ¿Por qué ampliar por la vía interpretativa lo que el constituyente o legislador ha querido cerrar expresamente?

Finalmente, por *imprevisión de las relaciones intersubjetivas* debe entenderse que la LOTC no llega al extremo de definir la forma en que puede entablarse la *litis* y relación procesal correspondientes, sino que, en principio, los conflictos pueden plantearse entre todos los órganos constitucionales enumerados. Un ejemplo contrario sería el caso mexicano, cuya «Controversia constitucional» (fracción I, art. 105 CPEUM) no sólo enumera con un notable casuismo los sujetos legitimados, sino que en varias hipótesis define también las posibles combinaciones en que éstos pueden relacionarse.

La LOTC, en su artículo 59.3, establece una legitimación reducida y escueta que ha producido una crítica más o menos generalizada¹⁷. Se encuentran legitimados para plantear el conflicto, el Gobierno, el Senado, el Congreso de los Diputados y el Consejo General del Poder Judicial. Así, salvo aspectos puntuales, no existe un verdadero debate acerca de la legitimación o de la conveniencia de la legitimación de los citados actores¹⁸.

¹⁶ La crítica a la legitimación polaca ha sido expresada en términos muy similares a los de su análoga española. Por todos SARNECKI, Paweł, «Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym», *Przygląd Sejmowy*, Varsovia, 5 (94), 2009, pp. 9-22.

¹⁷ Así, se ha dicho que la LOTC «establece un elenco de sujetos legitimados y una concepción del objeto del proceso que convierte esta institución en algo virtualmente estéril», TE-NORIO SÁNCHEZ, Pedro, «El Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 37, 1992, p. 298.

¹⁸ Debe destacarse que los principales grupos políticos tuvieron una fuerte resistencia a la instauración del conflicto entre órganos (no así sobre la conveniencia de los sujetos legitimados). Como se ha sostenido: *los temores que afloraron en el debate parlamentario no sólo carecían de justificación teórica, sino que también eran infundados en cuanto a lo que en su dimensión práctica podía suponer el nuevo proceso, tanto por el número, como por la gravedad de los conflictos...*. Así se pronunció GÓMEZ MONTORO, Ángel, «Comentarios al artículo 73 LOTC», en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001, p. 1132.

Ahora bien, es innegable que el análisis que se ha realizado de esta legitimación normativa se encuentra altamente condicionada por el propio nombre de «conflictos entre *órganos constitucionales*¹⁹», el cual tiene ya una cierta carga valorativa. Al respecto, se ha importado a esta discusión una notable cantidad de doctrina iuspublicista italiana y alemana²⁰. Esta *obsesión académica* (por parafrasear a Friedman), sería mucho más comprensible si nos encontrásemos en la propia hipótesis italiana o alemana. En ambos casos, se establecen cláusulas de legitimación interpretativa, donde ante la ausencia de una enumeración cerrada es posible debatir la esencia de un *potere dello stato* o de los *Bundesorgans-Beteiligter* (órganos de la federación o fracciones de órganos portadores de funciones). En este caso, podrá discutirse si determinado órgano o fracción tiene o no la citada naturaleza y, eventualmente, argumentar la existencia de una legitimación.

Aun cuando quizá pueda argumentarse que resulta importante el entender la naturaleza de un órgano constitucional o estudiar sus características, lo cierto es que, a efectos prácticos, los ríos de tinta derramados por la doctrina ceden con facilidad a la lista taxativa del artículo 59.3 de la LOTC. Ser o no ser órgano constitucional es irrelevante si no se encuentra mencionado en el *numerus clausus*, no existe un margen interpretativo para el Tribunal Constitucional. Estas dos condiciones (ausencia de constitucionalización y lista cerrada de sujetos legitimados) operarán con una efectividad notoria y marcarán el espíritu restrictivo que ha mostrado el Tribunal Constitucional ante el conflicto entre órganos constitucionales²¹.

¹⁹ En sintonía con lo anterior, el actual rector de la Universidad de Navarra dedica un espacio considerable a analizar el propio concepto de órgano constitucional en relación a la legitimación establecida y también en miras de una legitimación de *lege ferenda*, véase GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, *op. cit.*, pp. 310-324. GARCÍA ROCA fue uno de los primeros en emprender esta delicada tarea en torno a los conflictos entre órganos constitucionales, GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, *op. cit.*, pp. 68-80.

²⁰ Entre los primeros estudios sobre el conflicto entre órganos, podemos citar las pinceladas de PORRAS NADALES, Antonio, «Conflicto entre órganos constitucionales del Estado y división de poderes», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 52, julio-agosto, 1986, pp. 40 y ss. Porras ya dedicaba sendos apartados al estudio del caso italiano y alemán. Debe reconocerse que aquí ya se realizaba una clara conexión entre el conflicto entre órganos constitucionales y la división de poderes (en particular pp. 20 y 21), pero no se discutía la legitimación bajo un criterio finalista del objeto del conflicto.

²¹ Ya la primera sentencia dictada en resolución de estos conflictos (STC 45/1986), sostenía que «El conflicto constitucional de atribuciones es un particular y especialísimo proceso que *puede entablar* 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». Las cursivas son nuestras. La doctrina fue reiterada con posterioridad en la STC 234/2000, FJ 4.

Respecto al Gobierno, CGPJ, Congreso de los Diputados y Senado, poco se puede añadir. Es doctrina relativamente pacífica el que éstos son órganos constitucionales y, de igual forma, que es conveniente su legitimación.

En lo concerniente al Congreso y al Senado, sí se ha planteado la duda de si es posible entablar el conflicto contra las Cortes Generales, órgano que no se encuentra expresamente autorizado o si éstas tienen, a su vez, legitimación activa²². Este planteamiento no parece merecer una fuerza especial; Torres Muro ha puesto de relieve que las propias funciones encomendadas a las Cortes Generales²³ (relacionadas en gran medida con aspectos regios) no aparentan suscitar una necesidad de juridificación. El caso polaco también es omiso en otorgar una legitimación conjunta a diferencia del caso mexicano en que expresamente se prevé el Congreso de la Unión como ente legitimado.

B. *El peculiar caso del Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Cuentas ha causado un verdadero debate doctrinal acerca de su legitimación. Por un lado, fue excluido de la lista taxativa contenida en la LOTC pero, con posterioridad, se dispuso en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que *los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional*²⁴. Esta pretendida legitimación despierta suspicacia²⁵. No puede negarse que existe una habilitación a leyes orgánicas para atribuir competencia al TC en determinadas materias (art. 161 d, CE), sin embargo, debe advertirse que existe un contraste notorio

²² TORRES MURO, Ignacio, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Madrid, Reus, 2007, p. 175.

²³ Empero, precisamente uno de los problemas por el cual se desestimaron los distintos conflictos planteados ante el TC por el CGPJ fue que no existía una textual legitimación de las Cortes Generales, lo cual para el TC, implicaba, junto a otros argumentos, la imposibilidad de plantear conflictos *sub specie legis* aun cuando no se zanjó el debate expresamente. En la citada sentencia 45/1986 sostenía el constitucional *que tendría que estar este órgano plural pasivamente legitimado como tal en este procedimiento*. Sin embargo, ésta fue sólo una argumentación subyacente —dado que se discutía también el objeto del conflicto y no sólo la legitimación—. No existe, a nuestro juicio, una verdadera barrera normativa para hacer una interpretación amplia del texto de la LOTC.

²⁴ Aquí se tiene un antecedente directo en la Constitución de 1931, cuyo artículo 120, entre otras cosas, preveía que sus conflictos con otros organismos serán sometidos a la resolución del Tribunal de garantías Constitucionales.

²⁵ GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales op. cit.*, pp. 362-351; TORRES MURO, Ignacio, *op. cit.*, pp. 198-200 y GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales, op. cit.*, pp. 68 y 69.

entre la explícita denominación del conflicto entre órganos constitucionales del multicitado art. 59 de la LOTC y el empleado por el art. 8 de la LOTCu. Es posible entonces interpretar que lo que compete resolver al TC es algo sustantivamente distinto a un conflicto entre órganos constitucionales sin que hayamos determinado cuál es la vía efectivamente habilitada. Esta argumentación se puede robustecer, además, porque así ha sido entendida por el TC²⁶ al afirmar que el conflicto entre órganos sólo puede entablarse exclusivamente entre los órganos constitucionales mencionados en el artículo 59 de la LOTC²⁷ (STC 45/1986), con lo cual practica una exclusión consciente del Tribunal de Cuentas.

Un caso similar²⁸ aconteció en Polonia a rango constitucional. El artículo 186 de la Constitución establecía que Consejo General del Poder Judicial (*Krajowa Rada Sądownictwa*) podía acudir al Tribunal Constitucional a reclamar actos normativos siempre y cuando tuvieran relación con la independencia judicial. Aun cuando había sido excluido del *numerus clausus* constitucional, el Consejo del Poder Judicial juzgó que este artículo le otorgaba la legitimación y acudió al TC ante un rechazo de nombramiento de jueces por parte del presidente²⁹. Finalmente, el Tribunal Constitucional polaco determinó que el artículo 192 constitucional debía considerarse como un listado exhaustivo de los órganos que podían plantear el conflicto, rechazando por ello, que legitimación ulterior pudiera ser atribuida incluso por fuertes indicios en el propio texto constitucional y con mayor razón en leyes ordinarias³⁰. Lo anterior es significa-

²⁶ Por otro lado (y en tono humorístico) podemos inclusive señalar que, además de las consideraciones de la sentencia 45/1986, el propio TC no señala en su página web, cuando enumera sus competencias, que el Tribunal de Cuentas tenga legitimación en el conflicto entre órganos constitucionales; una declaración que carece de toda fuerza vinculante pero que expresa la posición del TC respecto a la legitimación del Tribunal de Cuentas.

²⁷ Fuera de los taxativamente mencionados en el artículo 59.3 el TC nunca ha considerado siquiera una posibilidad distinta de legitimación. Así, ha sostenido que *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* (STC 234/2000, FJ 4).

²⁸ Véase la sentencia 97/51A/2008, (Kpt 1/08).

²⁹ Sobre el caso, nos remitimos a SUŁKOWSKI, Jarosław, «Uprawienia Prezydenta RP do Powoływania sędzów», *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 4 (87), 2008, pp. 47-66.

³⁰ Así, en la sentencia, se dice que «El artículo 192 de la Constitución define quién puede interponer un recurso en materia de conflictos competenciales. El listado aquí contenido es exhaustivo de las entidades —o cuerpos— autorizados para iniciar dicho procedimiento ante el Tribunal Constitucional. Toda entidad que no sea mencionada explícitamente en el artículo 192 carece de tal facultad. Lo anterior es aplicable también para los órganos constitucionales centrales del Estado que no fueron incluidos en el listado del artículo 192 constitucional». El resto de la

tivo, dado que el Consejo del Poder Judicial es un *Centralne Konstytucyjne Organy Państwa*, misma categoría que inicialmente había usado la Constitución polaca. Es decir, había posibilidades interpretativas suficientes para ampliar la legitimación. En ánimo garantista, el TC polaco estableció como vía indirecta el criterio de que en el conflicto un sujeto legitimado puede entablar la controversia a nombre de un órgano central que carezca de legitimación.

III. *LEGE FERENDA* Y MINORÍAS

A. *Las imaginativas propuestas*

Se ha discutido ya la legitimación³¹ que no se encuentra sometida a debate, ahora daremos cuenta de otras *imaginativas propuestas*³² que podrían ser consideradas a efectos de otorgar una eficacia real al conflicto entre órganos constitucionales³³.

Considerando que ha sido el propio texto normativo el que ha desatado una discusión en torno al concepto de órgano constitucional, la primera observación de referencia obligada es la exclusión de la Casa Real como órgano legitimado. La más autorizada doctrina discrepa: mientras que para García Roca esta limitación es un *flaco favor a la corona*³⁴, para Torres Muro es una exclusión coherente³⁵. Apa-

argumentación, en síntesis, destaca la irrelevancia de la categoría de órganos constitucionales centrales del Estado, así como se reafirma la naturaleza de *numerus clausus* de la legitimación polaca.

³¹ Respecto a las notables ausencias en la legitimación, ya había dicho GARCÍA ROCA que ello responde a «... un entendimiento muy elemental y antiguo de la separación de poderes, centrado en el vértice de los tres poderes clásicos, lejano a la moderna y compleja sofisticación de la organización constitucional y a la correlativa existencia de nuevos órganos dotados de atribuciones por la Constitución...» GARCÍA ROCA, Javier, «El Tribunal Constitucional como tribunal de conflictos: los conflictos constitucionales», en Trujillo, Gumersindo, López Guerra, Luis, *et al* (Directores), *La experiencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 526

³² No ocultamos que hemos tomado esta feliz expresión de TORRES MURO, Ignacio, *op. cit.*, p. 194.

³³ A modo de mención, TRUJILLO considera que el criterio ha sido el carácter de importancia decisoria de los sujetos legitimados y aboga por la consideración de las Cortes Generales, la Corona, el Tribunal de Cuentas, la Diputación Permanente, el Pleno de las Cámaras, las Comisiones de Investigación y las mixtas, e inclusive el Presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces. Véase, TRUJILLO, María Antonia, *El Conflicto entre Órganos Constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995, pp. 280 y ss.

³⁴ GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, *op. cit.*, p. 73.

³⁵ TORRES MURO, Ignacio, *op. cit.*, pp. 189 y 190.

rentemente, la primera opción se antoja más sólida dado que, en efecto, podría presentarse la necesidad de una legitimación activa (ante una fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas) o legitimación pasiva (ante la negativa a una sanción o nombramiento por parte del Rey). Sobre ello, en Italia existió también un importante debate sobre la legitimación del Presidente Della Repubblica acerca de lo cual la doctrina había debatido con puntos de vista discrepantes. Dicha legitimación se reconoce, precisamente, ante un intento de la *Corte dei Conti* de fiscalizar a los órganos constitucionales, quienes interpusieron el conflicto. Allí, la *Corte Costituzionale* reconocerá legitimación activa y pasiva al Presidente (auto 150/1980).

Hubiera sido conveniente prever una solución jurídica ante estas situaciones que, concordamos, deben considerarse una seria anormalidad política.

Aun cuando no estemos a favor de la postura de Torres Muro, existe en su idea de la autocontención una verdad implícita: el día en que se deba plantear contra la Corona este tipo de controversias constitucionales, comenzará un *iter* de desaparición de la monarquía constitucional española.

Los órganos de relevancia constitucional constituyen un apartado interesante como candidatos de posible legitimación. Podríamos citar al Defensor del Pueblo, al Consejo de Estado y al propio Tribunal de Cuentas³⁶.

En lo que concierne al Consejo de Estado y al Defensor del Pueblo, compartimos la suspicacia de algunos autores respecto a su legitimación³⁷. El criterio determinante debe nuevamente ser la finalidad del propio conflicto, si se erige como una garantía de la organización constitucional, parece acertado abrir la legitimación (quizá como propia cláusula abierta a los órganos de relevancia constitucional³⁸), mientras que si el criterio es casuístico podría conservarse el *status quo*, mismo que, admitimos, no ha generado particulares problemas.

Otra consideración inmediata y que debe ser también rechazada es la defensa del Tribunal Constitucional³⁹. Aun cuando el intérprete supremo de la Constitución es evidentemente un órgano constitucional, existen otros mecanismos para su defensa competencial y resultaría un poco extraño un diseño institucio-

³⁶ Sobre el Tribunal de Cuentas, nos remitimos a las anteriores consideraciones: tanto el TC como la propia LOTC le han negado una legitimación; si existe una cierta legitimación derivable de su propia ley orgánica, debe entenderse que es no es mediante el conflicto entre órganos constitucionales, sino por un esbozo de legitimación que no ha sido concretada normativamente.

³⁷ A favor, GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, op. cit., pp. 82-86; en contra, GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, op. cit., p. 348.

³⁸ Siempre debe tenerse presente la relevancia constitucional del órgano y su consecuente independencia del ejercicio de sus funciones: son independientes de quien los ha nombrado.

³⁹ La misma postura parecía tenerse en Italia, lo que no evitó que, en un asunto, la *Corte Costituzionale* fuera sujeto pasivo en un conflicto que terminó siendo desestimado. Véase Auto 77/1981, de 3 de abril.

nal que permitiera un *index in sua causa*. Esta situación no pudo ser evitada en Italia, donde la *Corte Costituzionale* figuró como sujeto pasivo en un conflicto que ulteriormente sería desestimado (*véase auto 77/1981 de tres de abril*).

El cuerpo electoral ha recibido también propuestas académicas como posible órgano legitimado. Se coincide (esencialmente García Roca y Torres Muro) en que existe un escaso interés en su legitimación dado que no tiene funciones garantizadas a nivel constitucional que tengan un representante que pueda interponer el conflicto de órganos constitucionales, es decir, sus funciones son colegiadas y distribuidas entre el conjunto de ciudadanos. Por último, la legitimación del Cuerpo electoral tendría más sentido ante un concepto censitario del cuerpo. La interpretación de un derecho individual de participación política que cada persona ejerce libremente es pacífica y no parece invitar una legitimación de evidentes visos corporativos.

De mayor interés, empero, resulta la consideración de fracciones de este cuerpo electoral cuando se erigen en la defensa de competencias específicas atribuidas al Comité Promotor de la Iniciativa Popular. Para este caso en particular se ha acudido a la solución de resolver por la vía del amparo (art. 6 LOILP) los problemas derivados de la admisión de esta iniciativa ante la mesa del Congreso⁴⁰. No parece, pues, que la solución optada sea de suma coherencia dado que la discusión verdadera versará sobre competencias y el alcance de la iniciativa legislativa popular y sólo secundariamente sobre un derecho fundamental. En esta hipótesis, más que el argumento central, el derecho fundamental del art. 23 CE sólo sirve para abrir una discusión, no para ser materia de la misma. La solución adoptada parece forzar la interpretación del 23.2 CE (Gómez Montoro). Por último, si el propio artículo 23 ha sido interpretado como una garantía del derecho de sufragio en su vertiente pasiva y activa, no parece que la generosa legitimación que se ha abierto a parlamentarios en la defensa de sus competencias aplique en cuanto al Comité Promotor, dado que éste no puede argumentar que se le impida votar o ejercer las funciones que le son propias al haber sido sujeto pasivo del derecho de sufragio.

De cualquier modo, si la crítica al casuismo marca la tónica de la tendencia general en la legitimación en el conflicto entre órganos, independientemente de los sujetos óptimamente legitimados, convendría, de reformarse la LOTC, no proseguir las enumeraciones sino abrir un criterio genérico sobre el cual construir las legitimaciones jurisprudencialmente⁴¹.

⁴⁰ Un tratamiento sucinto de este amparo se encuentra en MORALES ARROYO, José María, *El Conflicto Parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 98-104.

⁴¹ Ya sostenía García Roca que: «Si la razón de ser de este mecanismo sólo puede estar en garantizar la división de funciones (la organización constitucional) debió, como corolario lógico,

B. *División de poderes y dialéctica minoría-mayoría en conflictos intraorgánicos*

B.1) Minorías y legitimación

Una de las críticas frecuentes que se han hecho de la forma en que se ha planteado la legitimación, es la naturaleza mayoritaria de la decisión para interponer el conflicto. Es decir, se pide que la mayoría en el Congreso o Senado, interponga el conflicto entre órganos constitucionales contra un ejecutivo de su propio partido. Lo anterior no está exento de lógica —por lo menos no bajo los primeros modelos de la división de poderes.

Inicialmente, la división de poderes ignoró en gran medida la dialéctica minoría-mayoría. Si la teoría del mandato representativo concibe al representante como un integrante individual del cuerpo legislativo, resulta lógico que sea la propia mayoría del cuerpo la que decida cómo y cuándo defender sus competencias constitucionales. Sin embargo, la fuerte presencia de los partidos políticos en los órganos constitucionales ha provocado una dinámica de partidos que no puede ser ignorada por la jurisdicción constitucional. La separación de poderes debe concebirse como un principio comprensivo de la realidad partidista de nuestras instituciones⁴². Un parlamentario regularmente se identifica más con el partido político que lo propuso que con su circunscripción o inclusive el propio órgano del cual es integrante. ¿Debe privarse de esta consideración partidista al Congreso, Senado, Gobierno o CGPJ cuando hablamos de la legitimación para plantear conflictos constitucionales?

Si la teoría política había presupuesto por parte del parlamentario una especie de identificación automática (y de consecuente pérdida de intereses políticos del partido al que verdaderamente representa), la praxis política demuestra lo contrario. La relación entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sostiene puede permear inclusive cuando se trata de defender el ámbito de competencias constitucionales de dichos actores políticos.

Si un parlamentario ocasionalmente no tiene reparos en votar a favor de proyectos de normas inconstitucionales inclusive con una clara intuición de inconstitucionalidad, si las minorías pueden impugnar las leyes de la mayoría en

abrirse esta vía a todos los órganos o entes previstos en la Constitución (de relevancia constitucional) y a los que el bloque de constitucionalidad asigna funciones propias». GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, *op. cit.*, p. 95.

⁴² Véase DAVISON, Laryn y PILDES, Richard, «Separation of parties not powers», *Harvard Public Law Working Papers*, USA, núm. 131, 2006, p. 17. Entre nosotros, PRESNO LINEIRA, Miguel Ángel, «Pluralismo de partidos, no separación de poderes», *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 5/2009, pp. 276 y ss.

el recurso de inconstitucionalidad ¿Por qué no iba a considerarse esto al regular la legitimación en los conflictos constitucionales?

No parece descabellado afirmar que los partidos tienen un *protagonismo indiscutible de las formaciones mayoritarias en la organización y funcionamiento de las principales institucionales del Estado*⁴³. Piénsese que la legitimación de 50 parlamentarios en el recurso de inconstitucionalidad no es una defensa del parlamento a la Constitución, es una defensa de las minorías parlamentarias a la Constitución⁴⁴, puesto que ha sido la mayoría quien ha emitido la norma presuntamente inconstitucional. Probablemente ésta haya sido la argumentación subyacente en la GG alemana al permitir que fracciones de órganos, llegándose por vía interpretativa inclusive al parlamentario *uti singuli*, interpusiesen estas controversias constitucionales.

De tal suerte, la teoría de la jurisdicción constitucional ha sido pionera (al proponer esta legitimación minoritaria⁴⁵) en realizar un esbozo de que los órganos que la doctrina considera sólidos, coherentes y emisores de una voluntad unívoca, en realidad deben ser entendidos, a su vez, como una mezcla entre mayorías y minorías con las cuales se debe ser sumamente cuidadoso.

Aquí conviene entonces volver temporalmente a los órganos legitimados (Congreso, Senado, CGPJ y Gobierno) para analizar con una nueva óptica partidaria su legitimación en aras de garantizar verdaderamente una organización constitucional del poder.

Existe una obligación para el Senado y Congreso de los Diputados de entablar el aludido conflicto por acuerdo plenario (art. 73 LOTC). De igual forma, hemos visto que el propio Congreso y Senado son órganos políticamente plurales formados por individuos que, aún siendo parlamentarios, se mueven por la dis-

⁴³ *Ibidem.*, p. 279.

⁴⁴ La idea de la defensa minoritaria mediante la jurisdicción constitucional ya estaba contenida en Kelsen, Hans, «Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit», *op. cit.*, pp. 23 y ss. Existe traducción al español (pero siempre basándose en la traducción al francés de Eisenmann) KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo, México, IJ-UNAM, 2001. (Véanse las pp. 90 y 99 para una mención sobre el alcance de protección minoritaria de la jurisdicción constitucional.) En nuestro caso, podríamos afirmar inclusive que es una protección de la primera minoría o minoría mayoritaria a la Constitución.

⁴⁵ Sobre la legitimación minoritaria dice CARPENTIER «La procédure de résolution des conflits entre organes constitutionnels apparaît alors comme la voie idoine puisque, ainsi qu'il a été montré, elle a pour objectif de garantir les droits des minorités politiques». CARPENTIER, Élise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, París, Fondation Varenne, 2007, p. 167. La profesora francesa argumenta que legitimar a las minorías en el conflicto entre órganos puede servir tanto para la defensa objetiva del órgano como para la defensa de los derechos políticos minoritarios.

ciplina de partido. ¿Resulta conveniente que sea el pleno (regido por la mayoría del órgano) el único legitimado para acudir a la jurisdicción constitucional?

La propia doctrina ha hecho un reconocimiento de esta naturaleza minoritaria-mayoritaria al sugerir que un determinado número de parlamentarios pudieran plantear el conflicto entre órganos constitucionales⁴⁶. Ahora bien, extendiendo este razonamiento a un segundo nivel, se podría discutir si conviene de *lege ferenda* —al modo de la GG alemana— la extensión de esta legitimación a las fracciones internas de órganos, comisiones de investigación o a los grupos parlamentarios (siguiendo la tónica del parlamentarismo español). La doctrina es más cuidadosa cuando, a diferencia de la legitimación minoritaria, se discute la legitimación de fracciones de órganos o grupos parlamentarios, aduciéndose que, muchas veces, estas competencias son reconducibles al pleno de la cámara o bien, dependen del reglamento que compete al propio pleno modificar.

La argumentación resulta extraña. Por un lado, si se ha admitido que efectivamente puede el pleno —bajo ciertas circunstancias— tolera abusos competenciales en un espíritu partidista respecto a otro órgano⁴⁷, no se entiende por qué la reconducción de dichas facultades al pleno se concebiría como una válvula de escape si es *precisamente* del pleno mayoritario de quien intenta defenderse la minoría. Probablemente se tema que un reconocimiento de estas violaciones competenciales en sede interna orgánica implicaría una excesiva juridificación de la política o una sobrecarga de trabajo para el TC además de que, a diferencia de Alemania, la vía que se ha escogido en España para el control de los actos parlamentarios es el amparo.

De igual forma, se ha sugerido que, a imitación del recurso de inconstitucionalidad⁴⁸, sean 50 parlamentarios (Torres Muro) los legitimados para la

⁴⁶ Sugerencia que, desde luego, compartimos: GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, op. cit., p. 336, y TORRES MURO, Ignacio, op. cit., p. 179, aunque discrepemos de los altísimos números propuestos.

⁴⁷ Ya se ha dicho con anterioridad que *resulta extraño considerar siquiera la posibilidad de que el pleno de ninguna Cámara, o lo que es lo mismo, la mayoría, entre a cuestionar la actuación de un Gobierno al que apoya, aunque sean sus propias competencias las que estén en juego*. REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Madrid, Ariel Derecho, 2000, p. 151.

⁴⁸ Inclusive, en el propio recurso, no han faltado los críticos que señalan «... la insuficiencia de la actual legitimación de origen parlamentario para recurrir la ley en esta vía. Cincuenta Diputados o cincuenta Senadores es todavía un número muy elevado»; «... se trataría, en definitiva, de que todos los argumentos de constitucionalidad que pudieran haberse suscitado en el debate parlamentario, puedan ser trasladados ante el órgano de control». Así se pronunciaba CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Control de calidad de la ley y calidad del control de la ley», en Méndez, Méndez, Aurelio (Director) y Pau Pedrón, Antonio (Director Adjunto), *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Madrid, Thomson Civitas, 2004, p. 130.

interposición del conflicto. Sin embargo, no toda minoría tiene la fuerza anteriormente descrita y sí que hay grupos parlamentarios minoritarios que tienen competencias internas de participación en la cámara que se asemejan más a competencias que a derechos tutelables por la vía del amparo⁴⁹. El número de 50 parlamentarios, también traería consigo un aliento más al bipartidismo español, al privar no sólo a una cifra sustancial de parlamentarios, sino también a un importante número de grupos parlamentarios la posibilidad de discutir sobre competencias intraorgánicas⁵⁰. Un último reproche podría ser que no se ha ofrecido una argumentación convincente de por qué un análisis de atribuciones constitucionales debe depender de consensos parlamentarios cuando dichas violaciones son objetivas y no susceptibles de votación ni se modifican en base a la percepción de más o menos parlamentarios: la violación se produce independientemente de las mayorías que la denuncien.

Existe una cierta carga de inercia jurídica para esta consideración negativa de legitimación intraorgánica. Torres Muro ha identificado con perfección la existencia de la dialéctica minorías-mayorías que se produce desde la elección del órgano hasta su funcionamiento. De hecho, ha puesto sobre relieve la excesiva —y lamentable— politización del CGPJ⁵¹ al grado de sostener que es una opción a considerar el legitimar a un número minoritario de vocales (5 vocales) para interponer el conflicto entre órganos constitucionales. Si llegamos al grado de reconocer esta dialéctica en órganos⁵² que idealmente no deberían regirse por el juego de mayorías y minorías, no parece tan descabellado que órganos

⁴⁹ Sobre la interpretación del art. 23.2 CE como una garantía de igualdad en el ejercicio del cargo véase GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos Públicos Representativos: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Aranzadi, 1997, pp. 251 y ss.

⁵⁰ Lo mismo ocurre con el recurso de inconstitucionalidad (la artillería pesada de la jurisdicción constitucional en palabras de TORRES MURO). Respecto a los 50 parlamentarios como legitimación exclusiva piénsese su encaje: las recientes elecciones generales del 2011 resultaron en 13 partidos representados en el Congreso, de los cuales sólo 2 tendrían legitimación (PP y PSOE) y uno de ellos tendría el gobierno y mayoría parlamentaria de su lado —lo cual implica, que no necesita, precisamente de la protección del Tribunal Constitucional—. Lo anterior implica que 11 partidos minoritarios carecerían de legitimación y no son (como podría argumentarse) partidos sin importancia alguna; por lo menos en el caso de CiU, IU, AMAIUR, UPyD y PNV son partidos que, habiendo obtenido cuando menos el mínimo de 5 diputados, aspiran a formar un grupo parlamentario, con todas las prerrogativas que esto implica por contraste al parlamentario *uti singuli*.

⁵¹ Una politización que ha llegado a ridiculizar la presentación en sede parlamentaria de los candidatos a vocales del propio consejo. PRESNO LINERA, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 278 (véase la extensa nota al pie 107).

⁵² Queda la duda de si esta propuesta no podría extenderse al propio Tribunal de Cuentas. La analogía parece dudosa (legitimar a algunos Consejeros de Cuentas para la interposición del

internos de las cámaras (que son la política misma encarnada) pudieran utilizar el mecanismo a semejanza de los *Beteiligter* en la GG. Ambas opciones —legitimación tasada y órganos internos— no son excluyentes y pueden coexistir sin mayor problema. Debe también tenerse presente que mientras que legitimar a un número de parlamentarios implica legitimar coyunturas políticas, legitimar órganos internos implica la legitimación de algo que posee una preconstitución —no es algo temporal— y que se rige en base a una norma atributiva de competencias, protección que parece coherente.

Habiendo establecido ya lo deseable de incorporar minorías parlamentarias como sujetos legitimados cabe volver sobre nuestros pasos para analizar la sugerencia de Torres Muro. ¿Debe permitirse al CGPJ que interponga en fracciones minoritarias el conflicto de órganos constitucionales? Su legitimación sustantiva no ha sido cuestionada, el Consejo ejerce importantes funciones como órgano de administración del Poder Judicial y tiene facultades de proponer el nombramiento de dos magistrados del TC (mayoría de 3/5)⁵³.

Por un lado, concordamos en que existe una politización del órgano basado, en mayor medida, en la conocida práctica del nombramiento por cuotas. Sin embargo, también existe una diferencia importante con el Senado y el Congreso: mientras que Senado y Congreso son y se espera que sean órganos políticos, del CGPJ no se espera que lo sea. Es, por tanto, una opción escabrosa pero posible: si se permite esta legitimación minoritaria deberá hacerse con el argumento de una protección no de las minorías —porque formalmente no las hay— sino de las funciones propias del órgano y de una dinámica de oposición que comienza a tener un reconocimiento fáctico y doctrinal cada vez mayor⁵⁴. Por otro lado, si la legitimación se niega (que parece más natural), será bajo el argumento de la naturaleza teóricamente apolítica del Consejo. Mientras que el Congreso y el Senado son una lucha donde deben prevalecer las consideraciones políticas y

conflicto) y pone de relieve las dificultades de asimilar a la lucha partidista a sujetos diseñados para vivir fuera de ella.

⁵³ No debe olvidarse que cuando efectivamente el CGPJ se encuentra legitimado al conflicto entre órganos constitucionales, sólo lo hace en una *vindicatio potestatis* propia y no puede sostenerse que sea una especie de representante del Poder Judicial en general, aun cuando sí sea su órgano de gobierno. Se sostuvo en la STC 45/1986 que «no hay nada ni en la Constitución ni en la anterior Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, que autorice a sostener la pretensión de representación procesal por el Consejo General del Poder Judicial como tal». Caso contrario a Polonia, donde la propia Constitución le encomienda defensa de la imparcialidad de tribunales y jueces.

⁵⁴ Recientemente se ha puesto de relieve que las categorías clásicas mediante las cuales se estudia la oposición resultan insuficientes, ante una oposición política cada vez más tendiente a cruzar las fronteras parlamentarias. Véase BRACK, Natalie y WEINBLUM, Sharon, *op. cit.*, p. 76.

el complicado juego de mayorías, en el Consejo, esta lucha es una lamentable realidad. Gobernar jueces no es gobernar a la nación y no existe el mismo grado de dirección política, ni discrecionalidad. La promoción de un juez debería realizarse estrictamente atendiendo al mérito y capacidad, dejando fuera toda consideración de lotización o actuación por un criterio de negociación política.

En este estado de cosas, se pretende un entendimiento verdaderamente funcional de la división del poder, entendimiento cuya progresiva tendencia parece ser la de admitir a los partidos políticos como estructuras incrustadas en la conformación de las decisiones del Estado. Se debe, sin embargo, analizar sus consecuencias ¿existen razones de peso —finalistas— que desaconsejen esta legitimación?

Podrán aducirse varias razones para intentar estimar como desaconsejable tal legitimación minoritaria. Sin duda, sus detractores argumentarán que lo expuesto no es sino un falseamiento de la división de poderes para amoldarlo a luchas partidistas (que distan de ser las luchas políticas del órgano); argumentarán que la minoría tendrá una tendencia a practicar un obstruccionismo⁵⁵ del gobierno legítimamente mayoritario y que se hará una indeseable juridificación de la política. La primera objeción resulta importante, las últimas dos no tanto.

Se debe reconocer que las herramientas condicionan a los actores políticos; una minoría con legitimidad de actuación se mostrará más propensa a una agresividad estratégica, es decir, a intentar trasladar a sede judicial un conflicto que pretendió solventar en la arena política. Sin embargo, esta objeción debe resultar igual de inoperante aquí que en el recurso de inconstitucionalidad (con la legitimación de una minoría parlamentaria). Es cierto que ante la jurisdicción constitucional se prolongan ciertas luchas políticas, pero condicionadas por argumentos jurídicos. Si lo que se teme de esta legitimación es la defensa del régimen competencial constitucional o reglamentario, el temor comienza a resultar extraño⁵⁶. En relación al tercer argumento, una juridificación de la política es sólo la consecuencia indefectible de un Estado de derecho: inclusive el parlamento se encuentra sujeto a un control jurisdiccional. Ciertamente esta modalidad ha tenido sus efectos en el propio recurso de inconstitucionalidad. Téngase en cuenta que las mayorías han debido moderarse en la forma de la legislación cuando no abiertamente contenerse ante la amenaza de una invalida-

⁵⁵ Sobre obstruccionismo y mecanismos de garantía de la minoría como forma de practicar la oposición véase PAWŁOWSKI, Szymon, «Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji», *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 4 (57), 2003, p. 58.

⁵⁶ De hecho, la participación minoritaria es el fundamento de la democracia deliberativa; en la medida en que la minoría participa en la decisión de la mayoría es más probable que la decisión sea implementada y es más probable que la decisión sea *justa* por la existencia de un proceso dialéctico.

ción por parte del TC. Puede argumentarse que esta moderación no es automática. En efecto, varias leyes han sido declaradas inconstitucionales en el recinto de Domenico Scarlatti y ¿Ha sido esto un efecto adverso al sistema? A riesgo de incurrir en obviedades, han sido las minorías⁵⁷ quienes han coadyuvado en gran medida a la depuración del ordenamiento jurídico y han sido las mayorías quienes han votado normas inconstitucionales. Si la división de poderes se torna en una organización constitucional del poder, la evolución racional parece ser la legitimación intraorgánica y, de hecho, resulta más probable que estos conflictos se produzcan no tanto con los órganos constitucionales, sino en los peldaños inferiores de los mismos.

De los sujetos legitimados por el artículo 59 LOTC, el gobierno se encuentra exento de esta dialéctica minoría-mayoría influenciada por los partidos en la división de poderes. El gobierno es igual a mayorías y reconocer una legitimación minoritaria sería reconocer legitimidad a posibles facciones de una misma corriente política, lo cual es una hipótesis completamente de laboratorio y poco aconsejable⁵⁸.

La necesidad de que la interposición se presente por el Consejo de Ministros y no el Presidente del Gobierno (como sucede en el recurso de inconstitucionalidad) no ha levantado demasiadas sospechas. Aun cuando quizá la opción más congruente hubiera sido legitimar al Presidente del Gobierno, tampoco a éste le produce un especial trabajo unificar la voluntad del Consejo de Ministros. Lo anterior es evidente porque el Presidente no es, en modo alguno, un *primus inter pares*, sino el verdadero protagonista de la escena política nacional. De igual forma, la actual configuración salva la hipótesis de la legitimación en caso de fallecimiento del Presidente del Gobierno.

Un último aspecto que podría ser pertinente considerar, es la legitimación del Gobierno cesante o en funciones. Como es bien sabido, son varios los supuestos que provocan el cese del Gobierno (elecciones generales, pérdida de la confianza parlamentaria a través de los mecanismos respectivos —cuestión de

⁵⁷ Oportuno parece recordar que *frente a la irrelevancia práctica de los remedios jurisdiccionales establecidos para la resolución de conflictos entre órganos constitucionales, verdaderamente prescindibles en la lógica del Estado de partidos, la legitimación jurisdiccional de las minorías constituye un primer paso para la acomodación de la realidad institucional a la realidad política*. REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, «Las relaciones entre el gobierno y las cortes generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 24, núm. 70, 2004, p. 83. José MONTILLA ha realizado una defensa de la legitimación minoritaria en el recurso de inconstitucionalidad; MONTILLA MAROS, José, *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 96 y ss.

⁵⁸ *Carecería de sentido una posible intervención del Tribunal Constitucional para la defensa de competencias administrativas*. Así lo afirmó, GÓMEZ MONTORO, Ángel, «Comentarios al artículo 73 LOTC», *op. cit.*, p. 1136.

confianza o moción de censura— y la dimisión o fallecimiento del Presidente). El más habitual es, lógicamente, la celebración de elecciones generales⁵⁹. En este caso, la permanencia en funciones se produce con independencia del resultado; esto es, su legitimación se reduce vaya o no a continuar el Presidente al frente del Gobierno (en algunas elecciones incluso el partido que sostiene al Gobierno ha llegado a obtener mejores resultados que en las anteriores, como en las elecciones del año 2000). No obstante, como en el reciente caso de las elecciones de noviembre pasado, también puede ocurrir un cambio de gobierno (como así sucedió en 1982, 1996 o 2004). La minoría aquí va a convertirse en mayoría tras un pequeño período de tiempo. La situación es interesante desde el plano que ahora abordamos, empero, como afirma Reviriego⁶⁰, la legitimación del gobierno en los procesos constitucionales no sufre alteración alguna, ni activa ni pasiva. Bajo la misma perspectiva, convendrá preguntarse si el conflicto entre órganos no podría ser utilizado para un control del propio Gobierno en funciones. Si se toma en cuenta que existen ciertas restricciones tasadas (Ley de Gobierno, art. 21), con la aspiración tácita de privarle al Gobierno en funciones de la capacidad de *indirizzo político*; asumimos que los nombramientos⁶¹ de Magistrados Constitucionales quedarían completamente vedados. Sin embargo, ésta no es una de las restricciones establecidas constitucionalmente ni en la LG⁶². Piénsese en el conflicto desatado por los *midnight appointments* y la dudosa *Judiciary Act* de 1801, que derivó en la conocida sentencia *Marbury vs Madison*, 1803⁶³. La discusión nunca se presentó en términos constitucionales

⁵⁹ Sólo en una ocasión (1981, dimisión del Presidente Adolfo Suárez) el supuesto ha sido otro distinto. El resto de ocasiones el cese se ha debido a la celebración de elecciones generales (1979, 1982, 1986, 1989, 1993, 1996, 1999, 2004, 2008 y 2011).

⁶⁰ REVIRIEGO PICÓN, Fernando, *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE, 2003, pp. 255-257. Reviriego acertadamente afirma (p. 255) que en la legitimación activa en los procesos constitucionales resulta indiscutible su ejercicio y de igual forma (p. 256) que *en todos aquellos casos en que se produce el cese de Gobierno y mientras éste se encuentra en funciones esta legitimación no sufre restricción alguna*.

⁶¹ Una lógica similar sería probablemente aplicable a nombramientos de titulares de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de las Telecomunicaciones, la Agencia de Protección de Datos, etc. Estas entidades, aun cuando no se encuentran en la Constitución, toman decisiones de un peso específico y ejercen un presupuesto importante. Sobre ulteriores limitaciones, véase *Ibidem*, pp. 265-269.

⁶² Creemos que si la permanencia en funciones se alarga demasiado, probablemente no sólo sea factible sino legítimo nombrar magistrados constitucionales, pero no si es un periodo transitorio normal; aquí, la legitimidad del GEF depende directamente del despacho de situaciones administrativas ordinarias o de urgencia y de su colaboración al traspaso de poderes.

⁶³ Para un estudio más elaborado de la decisión Véase: NELSON, William, *Marbury vs Madison: The origins and legacy of Judicial Review*, EU, University Press of Kansas, 2000, pp. 63 y ss.

o de supremacía constitucional, sino que directamente se debatía acerca de la capacidad de un ejecutivo saliente para imponer un Poder Judicial adverso al nuevo Presidente.

B.2) El amparo como vía de conflicto entre órganos

Se ha argumentado, entonces, la conveniencia de una legitimación intraorgánica y minoritaria para el conflicto de órganos constitucionales, pero conviene contestar preventivamente a una importante objeción. Existe una legitimación amplia que ha venido sosteniendo el TC a los grupos parlamentarios y a los parlamentarios individuales para la tutela de sus respectivas competencias en una conexión —si se quiere compleja— con el artículo 23.2 CE. Respecto a la legitimación individual, no hemos argumentado a lo largo de este artículo que sea conveniente su permisión. Más bien, parece que la tónica y evolución propia del parlamentarismo español se decanta por permitir antes la legitimación de los grupos parlamentarios⁶⁴, como se ha argumentado, que la del parlamentario *uti singuli* que carece prácticamente de facultades. Esta legitimación extensiva que hace el ordenamiento jurídico alemán parece excesiva bajo el tamiz de la visión española, sobre ello no ahondaremos más. En cambio, respecto a la legitimación de grupos parlamentarios y fracciones intraorgánicas, sí existe un reconocimiento en el TC por la vía del amparo que tutela, en una interpretación complicada del amparo en relación al 23.2 CE, lo que podría tutelarse de una manera más coherente por el propio conflicto entre órganos constitucionales. Mediante el amparo, se han resuelto cuestiones con un cariz de conflictos de fracciones de órganos constitucionales. Esta generosa legitimación, como la califica Torres Muro, quizá se deba a la inexistencia de otras vías y a la admisión consciente del TC de que dichas violaciones no podían quedar fuera de tutela. ¿Habría tenido el mismo comportamiento el TC de haberse abierto una legitimación inicial como la que hemos propuesto *lege ferenda* en este artículo? Creemos que no, dado que una gran cantidad de ocasiones, como se señaló analógicamente con la iniciativa popular, el artículo 23.2 CE se constituye sólo en la puerta de acceso, para inmediatamente descender casuísticamente a la discusión legal y reglamentaria. En estos casos, la discusión se basa verdaderamente en la defensa de competencias cuyo análisis está condicionado por la alegación de un derecho fundamental vulnerado. Así, mediante el amparo parlamentario del artículo 42 de la LOTC, se resuelven disputas que materialmente son conflictos entre ór-

⁶⁴ Que por otra parte es interpretación corriente en Alemania en tanto se consideran fracciones del órgano integrante.

ganos o bien, cuya *litis* gira en torno a interpretaciones constitucionales sobre atribuciones y competencias. La legitimación del amparo, a la que se ha añadido el calificativo de generosa, quizá haya portado también el calificativo de *necesaria* ante la ausencia de otras vías más idóneas.

Piénsese además que la tutela de estas atribuciones varía de acuerdo a qué procedimiento sea el regente. En el recurso de Amparo los plazos son más ágiles —lo cual no es necesariamente mejor para una sentencia bien fundamentada, situándonos en el improbable caso de que se respetasen cabalmente los plazos procesales para resolver— pero la discusión sólo debe versar sobre derechos fundamentales en la CE. En el conflicto entre órganos constitucionales no sólo la fase de requerimiento previo varía, sino que no puede ser interpuesto por el fiscal ni el Defensor del Pueblo. De igual modo, la discusión ya gira en torno a competencias o atribuciones constitucionales, de ley orgánica u ordinaria, habiendo intervención de los demás órganos constitucionales. Así, tutelar por una vía u otra la misma materia no es sólo un prurito de purismo terminológico, sino que altera plazos y fundamentalmente *litis*.

IV. CONCLUSIONES

Las conclusiones no pueden ser sino un corolario de la argumentación expuesta con anterioridad. Si alguna faceta consideramos problemática de la figura estudiada (al margen de otras cuestiones que puedan suscitar especial interés) debe ser la legitimación. La legitimación es el verdadero *conflicto* de los conflictos entre órganos constitucionales.

Si se entiende que la regulación de la LOTC es una regulación arbitraria que, sin un fundamento claro o sin perseguir un objetivo concreto, atribuye legitimación a unos sujetos y a otros no, entonces la discusión está zanjada. Sin embargo, si consideramos, como lo hace el propio Tribunal Constitucional, que el conflicto entre órganos constitucionales preserva una división de poderes (entendida en su acepción generosa de organización constitucional), entonces podremos contrastar que esta plausible declaración se estrella contra la rocalla sólida del muro de sujetos legitimados por el artículo 59.1.c) de la LOTC.

La legitimación de la LOTC tiene presbicia; adolece, pues, de perspectiva. No comprendió ni comprende el alcance del conflicto entre órganos constitucionales (garantía de la división de poderes) y plasmó este entendimiento en una legitimación taxativa, cerrada y deficiente que demostró con claridad que fue imposible prever todas las hipótesis en las que el conflicto entre órganos resulta adecuado. Hubiera sido preferente, utilizar las características del caso alemán e

italiano (constitucionalización⁶⁵ de la legitimación y textura abierta-interpretativa) para regular el modelo español. Una textura abierta, centrada en la atribución de competencias y funciones constitucionales, permitiría que en la discusión se privilegiara no tanto la mención o no como sujeto legitimado en la LOTC, sino la organización constitucional del poder.

Esto no traería como consecuencia —como sugerirán algunos— una mecánica homologación del derecho comparado (herramienta tan peligrosa en manos acríticas), sino que la propia doctrina del TC hubiera ido configurando cuáles son los casos claros y cuál es el umbral difuso de la discusión constitucional. A modo preventivo, hubiera sido posible establecer ciertos requisitos mínimos o moldear las características de las facciones intraorgánicas susceptibles de legitimación, pero estos requisitos no deben significar el cerrar la lista *a priori*, desafortunada decisión del legislador.

En esta línea argumentativa, la división de poderes debe entenderse también como una dimensión objetiva de tutela de la dinámica mayoría-minoría, que se constituye en el eje rector del parlamentarismo moderno. Siguiendo a Ackerman, podemos afirmar que la división de poderes es un concepto magnífico, pero no existe impedimento alguno para que consideremos que puedan existir aspectos alternativos que podamos añadir al principio y que no hayan sido contemplados originalmente por Montesquieu y Madison⁶⁶. La dinámica del reconocimiento de la composición pluripartidista de estos órganos y una política congruente con un *government in opposition* desde una versión moderada, son algunos de estos aspectos alternativos.

La discusión no debe basarse tanto en la nominación del procedimiento y quizá ni siquiera en la naturaleza de los órganos legitimados sino en la finalidad del mismo. El determinar qué es un órgano constitucional y qué es un órgano de relevancia constitucional es, sin duda, importante, pero esta importancia no debe opacar el criterio funcional de la legitimación ni limitarnos el análisis de esta defensa competencial. Más que analizar casuísticamente el cumplimiento de ciertos requisitos de *tipos ideales*, se debe ponderar cuál es nuestra organización constitucional. Sólo conociendo lo anterior y sólo respondiendo estos planteamientos, podremos discutir la importancia que debe tener el conflicto entre

⁶⁵ Empero, admitimos que el requisito puede obviarse. Si la textura abierta hubiera sido establecida inclusive en la LOTC, el conflicto entre órganos hubiera cobrado un sentido muy diferente.

⁶⁶ ACKERMAN, Bruce, «The new separation of powers», *Yale Law Review*, USA, vol. 113, núm. 3, enero 2000, p. 723. Ackerman sugiere la búsqueda de nuevas configuraciones del propio principio de *separation of powers* al afirmar que (p. 725) *we honor Montesquieu and Madison best by seeking new constitutional forms to master these challenges, even at the cost of transcending familiar trinitarian formulations.*

órganos constitucionales dentro del ordenamiento jurídico español; un conflicto que actualmente gira en torno a un solo concepto: legitimaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, «The new separation of powers», *Yale Law Review*, USA, vol. 113, núm. 3, enero 2000.
- BOLDT, Hans, «Verfassungsgerichtsbarkeit zur Lösung vor Verfassungskonflikten», en *Konstitutionalismus und Verfassungskonflikt (symposium für Dieter Willoweit)*, Müsig, Ulrike (Compilador), Tübingen, Mohr Siebeck, 2006.
- CARPENTIER, Élise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, París, Fondation Varenne, 2007.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «Control de calidad de la ley y calidad del control de la ley», en Méndez, Méndez, Aurelio (Director) y Pau Pedrón, Antonio (Director Adjunto), *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Madrid, Thomson Civitas, 2004.
- DAVISON, Laryn y PILDES, Richard, «Separation of parties not powers», *Harvard Public Law Working Papers*, USA, núm. 131, 2006.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, «La división de poderes en la historia constitucional española», *Fundamentos: cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Madrid, núm. 5/2009.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, «Problemática de la división de poderes en la actualidad», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, septiembre-octubre, 1986.
- GARCÍA ROCA, Javier, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987.
- *Cargos Públicos Representativos: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Aranzadi, 1997.
- «Del principio de la división de poderes», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nueva Época, núm. 108, abril-junio, 2000.
- «El Tribunal Constitucional como tribunal de conflictos: los conflictos constitucionales», en Trujillo, Gumersindo, López Guerra, Luis, *et al* (Directores), *La experiencia constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- *La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España*, México, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional (IMDPC), 2009.
- GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- «Comentarios al artículo 73 LOTC», en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-BOE, 2001.

- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado y del derecho*, México, UNAM, 1950.
- *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo, México, IJ-UNAM, 2001.
- «Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit», en *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?: Abhandlungen zur Theorie der pluralistischen und parlamentarischen Demokratie* (Edición de Robert van Ooyen), Tübingen, Mohr Siebeck, 2008.
- MONTILLA MAROS, José, *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.
- MORALES ARROYO, José María, *El Conflicto Parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- NELSON, William, *Marbury vs Madison: The origins and legacy of Judicial Review*, EU, University Press of Kansas, 2000.
- PAWŁOWSKI, Szymon, «Obstrukcja parlamentarna jako forma walki politycznej opozycji», *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 4 (57), 2003.
- PORRAS NADALES, Antonio, «Conflicto entre órganos constitucionales del Estado y división de poderes», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 52, julio-agosto, 1986.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel, «Pluralismo de partidos, no separación de poderes», *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 5/2009.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, «Las relaciones entre el gobierno y las cortes generales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 24, núm. 70, 2004.
- REQUEJO, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Madrid, Ariel Derecho, 2000.
- REVIRIEGO PICÓN, Fernando, *El Gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE, 2003.
- SARNECKI, Paweł, «Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym», *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 5 (94), 2009.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- SUŁKOWSKI, Jarosław, «Uprawnienia Prezydenta RP do Powoływania sędzów», *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 4 (87), 2008.
- TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, «El Tribunal Constitucional», *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 37, 1992.
- TORRES MURO, Ignacio, *La legitimación en los procesos constitucionales*, Madrid, Reus, 2007.
- TRUJILLO, María Antonia, *El Conflicto entre Órganos Constitucionales del Estado*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995.

Title:

LEGAL STANDING: THE TRUE CONFLICT OF THE CONFLICT BETWEEN CONSTITUTIONAL ORGANS

Summary:

I. Constitutional organization and conflict between constitutional organs. A) «Political Trias» and constitutional organization. (B) Short notes on setting up the conflict between constitutional organs. II. Restrictive legitimation. A) Legitimate subjects. (B) The peculiar case of the Court of Auditors. III. *Lege ferenda* and minority. A) The imaginative proposals. (B) Division of powers and minority-majority dialectic in intraorganicos conflicts. IV. Conclusions.

Abstract:

This article deals with the legitimated subjects to interpose the conflict between constitutional organs, as regulated by the LOTC. It will be argued that the legitimation conceded by the authoritative law is insufficient to guarantee the separation of powers (as constitutional organization). Therefore, this work will study all the currently legitimated subjects and will discuss possible subjects to which it could be granted the required legitimation.

Resumen:

En el presente artículo se analizarán los sujetos legitimados para la interposición del conflicto de órganos constitucionales, regulado por la LOTC. Se sostendrá que la legitimación en los términos normativos resulta insuficiente para garantizar la organización constitucional. Así, se estudiarán exhaustivamente la restrictiva lista de sujetos legitimados y se discutirán los posibles sujetos a los que podría atribuírseles una legitimación alternativa.

Key words:

Conflict between constitutional organs, separation of powers, constitutional organization, legal standing.

Palabras clave:

Conflicto entre órganos constitucionales, división de poderes, organización constitucional, legitimación.