

# CONFLICTOS ENTRE ORGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES

Por ANTONIO J. PORRAS NADALES

## SUMARIO

1. CONFLICTO ENTRE ÓRGANOS Y PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.—
2. LA CONCEPCIÓN ORGANICISTA DEL MODELO ALEMÁN.—3. LA EXPERIENCIA ITALIANA DEL CONFLICTO ENTRE PODERES.—4. EL SISTEMA ESPAÑOL DE CONFLICTO DE ATRIBUCIONES.—5. PODER JUDICIAL Y PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN EL SISTEMA ESPAÑOL.

### 1. CONFLICTO ENTRE ORGANOS Y PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES

El desarrollo del régimen constitucional en los Estados europeos de posguerra, articulado sobre unos sistemas de garantía que parecen implicar en todo caso un aumento de competencias de los órganos de control de constitucionalidad, hasta llegar a afectar a un amplio conjunto de poderes públicos y funciones supremas del Estado, ha supuesto la adecuación de un mecanismo diseñado inicialmente para ejercer un control negativo sobre leyes, a funciones nuevas y originales que pretenden asegurar la efectiva aplicación del ordenamiento constitucional a crecientes esferas de la actividad del Estado.

Esta ampliación ha venido originada y condicionada por peculiares situaciones históricas de la estructura de los diversos Estados (1), así como por

---

(1) Las peculiaridades de la *dinámica federal* tienen efectivamente una decisiva influencia en el surgimiento del *judicial review* americano, véase CH. WARREN: *The Supreme Court in United States History*, Little, Brown & Co., Boston, 1932. CH. WA-

la dinámica de sus sistemas políticos (2). Lo que explicaría tanto la singularidad del sistema francés frente al resto de Europa como la desigual configuración de las competencias de los Tribunales Constitucionales en los tres modelos parlamentarios más homogéneos: Alemania, Italia y España.

La propia eficacia de estos nuevos cometidos de los órganos de control de constitucionalidad demuestra, en efecto, una gran adecuación al doble condicionamiento de la estructura constitucional y del respectivo sistema político, a lo largo de una dinámica histórica progresivamente diferenciada: así la utilización de los Tribunales Constitucionales como órganos de acusación contra altos órganos del Estado (3) o la creciente práctica del recurso de amparo (4).

---

RREN: *Congress, the Constitution and the Supreme Court*, Little, Brown & Co., Boston, 1938. CH. E. HUGHES: *The Supreme Court of the United States*, Columbia UP, Nueva York, 1928 (trad. cast. F. C. E., México, 1946). E. LAMBERT: *Le Gouvernement des Juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, Giard et Brière, París, 1921. R. R. BOWIE y C. J. FRIEDRICH: *Estudios sobre federalismo*, Ed. Bibl. Argentina, Buenos Aires, págs. 160-231. Y recientemente, entre nosotros, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», en DIRECCIÓN GENERAL DE LO CONTENCIOSO DEL ESTADO: *El Tribunal Constitucional*, tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, págs. 27-129. Sobre el caso europeo véase P. CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, *passim* (se cita en adelante versión mecanográfica, Facultad de Derecho, Sevilla, 1986).

(2) No es casual la expansión de la justicia constitucional en el período de racionalización constitucional de entreguerras, coincidiendo con el parlamentarismo racionalizado de las constituciones profesoras, cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH: *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Reus, Madrid, 1934, en particular cap. I: es, pues, un período de relativa disolución del sistema político que coincide con la expansión de los instrumentos de racionalización jurídico-constitucional como factores de una instrumentalización del Estado-aparato al margen del sistema político. No es difícil comprobar una clara correlación entre el factor potencial inestabilidad política y la presencia de un reforzamiento de los instrumentos de control jurídico constitucional sobre el Estado. El argumento ha sido sugerido en España entre otros por P. LUCAS VERDÚ: «Política y justicia constitucionales. Consideraciones sobre la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, cit., vol. II, en particular págs. 1502 y sigs.

(3) Un elemento que aparece en el modelo kelseniano austriaco de justicia constitucional de 1920, véase P. PETTA: *Il sistema federale austriaco*, A. Giuffrè, Milán, 1980, págs. 150-151. F. ERMACORA: «El Tribunal Constitucional austriaco», en L. FAVOREU y otros: *Tribunales Constitucionales europeos y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, págs. 267-289. Para el caso italiano véase A. PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, tomo II, cap. XXIX.

(4) Véase L. FAVOREU y otros: *Tribunales Constitucionales europeos y Derechos Fundamentales*, cit.

Sin embargo, cuando el mecanismo de racionalización del control de constitucionalidad conecta con la problemática del conflicto entre órganos supremos del Estado, se enfrenta a uno de los más esenciales y característicos postulados de la teoría del Estado de Derecho: el principio de *división de poderes*. Un mecanismo esencial de articulación del Estado que, a pesar de su interminable proceso de transformación desde formulaciones anteriores al propio Montesquieu, sigue siendo un instrumento de garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional (5).

Mientras los sistemas de control de constitucionalidad de la *actividad normativa* del Estado actúan necesariamente sobre el esquema vertical del sistema de fuentes, prescindiendo en consecuencia del principio de equiparación política entre unos poderes, que pasan a ocupar una posición de jerarquía funcional en el conjunto de la actividad del Estado, concebida como un proceso unitario de concreción del derecho, en cambio, el fenómeno de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado nos retrotrae a un panorama más próximo al principio clásico de división de poderes: un momento de inicial equilibrio político horizontal entre poderes con esferas de competencias separadas y funcionalmente diferenciadas. En ausencia de mecanismos jurídicos de resolución, el conflicto entre órganos forma parte del propio proceso político de surgimiento y confirmación originaria del Estado, dando lugar al marco primitivo, a la vez dinámico y equilibrado, del *gobierno mixto* (6), donde cada poder adecúa su propia esfera de competencia y a la vez la del conjunto del Estado mediante su respectiva *faculté d'empêcher* (7), terminando por armonizar en un todo, inmanente y equilibrado, el conjunto del edificio estatal.

En la evolución histórica de la teoría del Estado europea, la primera concepción de una posición subordinada de los poderes del Estado frente a un órgano que resuelve los conflictos generados entre ellos es la teoría del poder moderador de Constant, que se formula conscientemente con el objetivo de limitar al legislador, situando al poder neutro del monarca en una posición funcional equivalente a la de «poder judicial de los otros poderes» (8).

(5) Véase N. LUHMANN: *Stato di diritto e sistema sociale*, Guida, Nápoles, 1978, págs. 57 y sigs.

(6) Véase CH. EISENMANN: *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, Recueil Sirey, París, 1952. M. TROPER: *La separation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L. G. D. J., París, 1980.

(7) MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*, en *Montesquieu. Oeuvres complètes*, Du Seuil, París, 1964, pág. 587.

(8) B. CONSTANT: *De la liberté chez les modernes. Ecrits politiques. Textes choisis présentés et annotés par M. Gauchet*, Le Livre de poche, L. G. F., 1980, págs. 83 y 279 y sigs.

Sin embargo, el desarrollo histórico de los conflictos políticos entre órganos se polariza durante el siglo XIX, y en el entorno del desarrollo del régimen parlamentario (9), entre los poderes dotados inicialmente de expedientes o medios suficientes para resolver en vía de hecho posibles controversias (10), básicamente entre Gobierno y Parlamento, es decir, órganos con capacidad para imponer su propia esfera de competencia como resultado de una tensión política que se resuelve a través de vías políticas.

El ámbito jurídico del conflicto entre órganos constitucionales, excluido por un lado el proceso de control de la actividad normativa y, por otro, el espacio natural de la relación Gobierno-Parlamento, sólo puede quedar perfilado a través de dos elementos básicos: *a)* Por su carácter en todo caso residual, frente a otros expedientes, y *b)* por afectar básicamente al poder judicial. Sólo el poder judicial, en efecto, queda excluido en la configuración constitucional del Estado europeo del ámbito de impulso a través de decisiones políticas, ocupando una posición funcionalmente subordinada en el proceso de creación y aplicación del Derecho, careciendo incluso de la posibilidad de expresar una voluntad propia, unificada y orgánicamente centralizada, frente a los restantes poderes del Estado (11).

## 2. LA CONCEPCION ORGANICISTA DEL MODELO ALEMAN

Y es que, efectivamente, la concepción clásico-funcional (12) de los poderes difícilmente se adapta al instituto del conflicto de atribuciones, una figura de origen procesal que tiende a concebir a los sujetos del conflicto como órganos formando parte de un mismo bloque institucional, dotados de un ámbito subjetivo de autonomía en el ejercicio de sus respectivos derechos y obligaciones. La configuración lógica de la regulación constitucional del conflicto entre órganos implica efectivamente una superación del marco político del principio de división de poderes; por ello, va a ser precisamente

(9) Véase R. REDSLOB: *Le regime parlementaire*, Giard, París, 1924.

(10) Véase V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, tomo II, CEDAM, Padua, 1976, págs. 372-373; en general véase págs. 372 a 396.

(11) MONTESQUIEU: *Op. cit.* A. MARONGIU: «Il posto del potere giudiziario nella dottrina settecentesca della divisione dei poteri», en *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. I, CEDAM, Padua, 1972, págs. 679-693. R. CHARVIN: *Justice et politique*, L. G. D. J., París, 1968. G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bolonia, 1977, página 194.

(12) Véase M. MAZZIOTTI: *I conflitti di attribuzioni fra i poteri dello Stato*, Giuffrè, Milán, 1972, págs. 125-130.

en Alemania donde, en el seno de la teoría orgánica y en el contexto federal de unos sistemas de regulación de conflictos entre el Reich y los poderes territoriales, aparezca, a comienzos del siglo XIX, la posibilidad de un control jurisdiccional de conflictos.

El medio doctrinal que sirve de soporte a esta nueva figura entronca perfectamente con el desarrollo, en la teoría alemana del Derecho público, de un proceso de formalización de las categorías conceptuales del Estado (13). Un enfoque que sigue una línea esencialmente integradora (14), destinada a superar la visión dividida del poder político como una yuxtaposición de múltiples componentes (a menudo derivados de prerrogativas de Derecho privado, inherentes al príncipe, que configuraban el entramado federal del Imperio), para entender al Estado como un *organismo* de carácter unitario, dotado de una personalidad susceptible de ser articulada en un sistema de Derecho público (Gerber) (15).

Se va a operar además una integración entre la concepción orgánica y las teorías de los derechos públicos subjetivos, lo que permite concebir al conflicto como un mero contraste entre diversos órganos que forman unitariamente un mismo ente, el Estado-persona o Estado-aparato. Estos sujetos «órganos del Estado» gozan de un ámbito subjetivo de autonomía (16) concretado en una serie de derechos y obligaciones previstas en el ordenamiento.

El rechazo implícito a la teoría de la división de poderes es evidente: Jellinek afirmará que «la ingenua identificación entre actividad del órgano y función del Estado... no puede dar solución a los más importantes problemas teóricos y prácticos de la doctrina de las funciones» (17). Se abre así la puerta a toda una larga serie de clasificaciones doctrinales de funciones del Estado, superadoras del principio clásico, que suelen tener un componente básicamente binario: la distinción entre operaciones de tipo volitivo-intelectual (ley, sentencia) consistentes en la enunciación de un juicio lógico, frente a actuaciones efectivas u operativas de ejecución y administración (Laband); entre actividad libre, que afecta a los órganos inmediatos en los que descansa toda la iniciativa del Estado, y actividad reglada (administración y jurisdicción) (Jellinek), un esquema semejante al que distingue entre fun-

---

(13) Véase J. PÉREZ ROYO: «El proyecto de constitución del Derecho Público como ciencia en la doctrina alemana del siglo XIX», en *REP*, núm. 1, 1978, págs. 67-97.

(14) De ahí que pueda considerarse como uno de sus puntos culminantes de llegada la teoría de la integración de RUDOLF SMEND: *Verfassung und Verfassungsrecht*, Von Duncker & Humblot, Munich y Leipzig, 1928.

(15) J. PÉREZ ROYO: *Op. cit.*, págs. 70-82.

(16) G. JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

(17) JELLINEK: *Op. cit.*, págs. 461-462 y sigs.

ciones primarias y secundarias (Burdeau); la función de creación y mantenimiento del derecho, frente a la conservación de la riqueza y la cultura nacional a través de medidas operativas (Mayer, Jellinek), etc. (18).

Una reducción que en último término tiene su culminación en la escuela de Viena, con la concepción del Estado como un proceso piramidal, único y continuo, de formación y concreción en niveles jerárquicos del Derecho: el Estado como orden jurídico (19).

Sin embargo, la posibilidad de un mecanismo de control jurisdiccional de los conflictos entre órganos del Estado no surge única y exclusivamente de esta línea doctrinal (la teoría del órgano), que pretendía legitimar un concepto formalista de Estado de Derecho, separado de su soporte social y adecuado al marco normativo emanado del propio Estado soberano (teoría de la autolimitación). Hay una segunda y quizá más decisiva tradición en el Derecho germánico, que impulsa a la generación de un instrumento jurídico que permita superar, mediante la vía integradora del Derecho, posibles conflictos entre órganos que contribuyen, aunque indirectamente, a formar la voluntad del Estado: nos referimos a la exigencia de un complejo mecanismo de articulación *federal* que asegure tanto las garantías competenciales de órganos territoriales como, sobre todo, la cooperación armónica de todos los órganos en la formación e integración de una voluntad estatal unitaria (20).

Es una exigencia que procede de la más remota tradición del Derecho público alemán: era una jurisdicción imperial (el *Kammergericht* o el *Reichshofrat*, según los casos) el que durante el Sacro Imperio asumía las competencias para resolver controversias entre el emperador y las *Stände*. Con la Confederación germánica, a partir de 1834, la primitiva jurisdicción imperial es sustituida por un nuevo tribunal de naturaleza arbitral.

Será, sin embargo, a partir de la Constitución de la Iglesia de San Pablo

(18) Véase P. LABAND: *Le Droit Public de l'empire allemand*, tomo II, Giard et Brière, París, 1901. JELLINEK: *Op. cit.* También R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tomo II, Recueil Sirey, París, 1922, págs. 1-142, y C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, tomo I, CEDAM, Padua, 1976.

(19) Véase H. KELSEN: *Teoría general del Estado* (trad. L. Legaz Lacambra), Labor, Barcelona, 1934, págs. 341-342. Véase la revisión crítica del principio político de división de poderes en págs. 333-340 y en general sobre la teoría del órgano, cap. VIII.

(20) Acerca de la influencia de los condicionamientos históricos del desarrollo federal en Alemania sobre el surgimiento de los mecanismos de control de constitucionalidad, véase *Reihe Alternativkommentare. Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, B.2, Luchterhand, 1984, págs. 993 y sigs. P. H. M. BLAIR: *Federalism and Judicial Review in West Germany*, Clarendon Press, Oxford, 1981, y P. CRUZ VILLALÓN: *Op. cit.*, págs. 105-146.

de Frankfurt de 1849 cuando, con la introducción de los principios del constitucionalismo liberal, deba imponerse una vitalización del mecanismo de división de poderes: por ello en el artículo 126 de la citada Constitución los supuestos aparecerán separados, el apartado *a*) para el conflicto federal y el *b*) para el conflicto entre poderes. El momento histórico es decisivo porque demuestra la «separación», con sentido propio, de la figura del conflicto entre órganos constitucionales frente a la del conflicto de competencias entre espacios territoriales de poder, coincidiendo con el primer proyecto de una experiencia de constitucionalismo «auténtico» en Alemania. El conflicto afectaría tan sólo, en efecto, a los órganos centrales del sistema, enumerados explícitamente: las Cámaras entre sí (*Staatenhause* y *Volkshause*) o con el gobierno federal (*Reichsregierung*). Tendría además un carácter cuasiarbitral al exigirse un acuerdo previo entre las partes para someterse a la decisión del *Reichsgericht* (21).

La exigencia funcional de un compromiso en la configuración originaria de este instituto se reproduce igualmente en el ordenamiento del régimen imperial de Bismark, donde el *Bundesrat*, competente subsidiariamente para conocer los conflictos constitucionales —sólo en el interior de los *Länder*—, debía resolver mediante ley sólo cuando no hubiese podido conciliarse un compromiso entre las partes: el *Bundesrat* actuaba, pues, como un órgano político, auténtica Cámara Federal, de resolución de conflictos (22).

En ese entorno federal, que sirve igualmente de marco de gestación a la justicia constitucional, tiene lugar la aparición del proyecto de resolución jurisdiccional de los conflictos entre órganos, con el artículo 19 de la Constitución de Weimar, que atribuye al Tribunal del Reich la facultad de conocer subsidiariamente de los conflictos constitucionales en el interior de los *Länder*: la novedad del sistema de Weimar reside en la ubicación de esta esfera material de la vida del Estado en el ámbito competencial de un Tribunal con facultades jurisdiccionales. Para algún sector de la doctrina, como Anschütz y Thoma, y posteriormente con Huber y Triepel (23), la *Staats-*

(21) Véase *Deutsche Verfassungen. Die Grundlegenden Dokumente deutscher Demokratie*, W. Goldmann, Munich, 1965, pág. 28. En general, para la historia constitucional alemana, véase E. R. HUBER: *Deutsche Verfassungs Geschichte seit 1789*, 5 tomos, Kohlhammer, Stuttgart, 1960.

(22) *Deutsche Verfassungen*, op. cit., pág. 76, y M. MAZZIOTTI: *I conflitti...*, op. cit., tomo II, págs. 4-5, nota.

(23) Véase G. ANSCHÜTZ y R. THOMA (Hrsg.): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, vol. 2, págs. 524 y sigs. H. TRIEPEL: «Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit», en *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 1929, 5, y P. CRUZ: *Op. cit.*, págs. 109 y sigs.

*gerichbarkeit* empieza a concebirse en Alemania como un proceso jurisdiccional que afecta a sujetos que son partes en una relación jurídica; es decir, sujetos dotados de derechos y deberes en el ámbito del Derecho constitucional, entre quienes se encuentran llamados a tomar parte en la vida interna del Estado, cooperando en la formación de una voluntad unitaria (24). Opiniones contrarias son las de Freisenhan (25), para quien no puede entenderse la existencia de un concepto unitario de *Staatsgerichbarkeit* sino como mera expresión sintética que integra diversos tipos de jurisdicción, caracterizados por su carácter supremo, entre ellos la justicia constitucional *stricto sensu*. Por su parte, el austriaco Ermacora considera, en relación con su propio ordenamiento, que el objeto de la *Staatsgerichbarkeit* debe ser únicamente el enjuiciamiento en acusaciones contra los miembros del Gobierno (26). Opinión en parte compartida por Jerusalem, para quien los juicios por acusación no constituyen una verdadera y propia actividad jurisdiccional, aunque se incluyan en la *Staatsgerichbarkeit* (27).

En cualquier caso, es perfectamente lógico el proceso de integración del mecanismo de resolución de conflictos entre órganos en la esfera de la justicia constitucional, considerando tanto el soporte normativo de la teoría orgánica como el impulso federal, que configuran el modelo kelseniano europeo de justicia constitucional: en la medida en que la ilegitimidad de una norma deriva de la violación del sistema de reparto de competencias entre comunidad central y comunidades territoriales operada por el constituyente, el control de normas y el conflicto constitucional se identifican, y el juez de la legitimidad de un acto decide al mismo tiempo un conflicto.

Todo este impulso hacia un mecanismo constitucional que resolviera a través de una vía jurisdiccional posibles conflictos no puede desconectarse de la lógica frustración histórica por el bloqueo de los conflictos entre poderes cosoberanos en la monarquía constitucional, especialmente con el famoso conflicto presupuestario prusiano de los años sesenta.

Por supuesto, en Weimar el objeto del proceso no es el control de normas, sino el reconocimiento de una determinada competencia a un concreto actor del proceso político dentro de su ámbito territorial respectivo: pero ello no impedirá la concepción de Triepel como *Verfassungsgerichtsbarkeit*, o sea,

---

(24) P. CRUZ: *Op. cit.*, págs. 111 y sigs.

(25) Véase E. FREISENHANN: «Die Staatsgerichtsbarkeit», en ANSCHÜTZ y THOMA: *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, op. cit., vol. II, pág. 524.

(26) Véase F. ERMACORA: *Der Verfassungsgerichtshof*, Graz, 1956, págs. 128-129.

(27) Véase F. W. JERUSALEM: *Die Staatsgerichtsbarkeit*, Tubinga, 1930, págs. 148 y sigs.

justicia constitucional aplicada al proceso político, puesto que, en definitiva, «Verfassungsstreitigkeiten immer politische Streitigkeiten sind» (28).

Quedan, pues, sentadas las bases para una judicialización constitucional de los conflictos entre poderes, que pasan a ser concebidos como órganos titulares de derechos y obligaciones en virtud de la norma constitucional, de donde su resolución queda funcionalmente encuadrada en el ámbito de la interpretación constitucional. El artículo 93.1 de la Ley Fundamental de Bonn atribuye efectivamente al Tribunal Constitucional Federal el conocimiento de la interpretación de la propia Ley Fundamental respecto a conflictos sobre la extensión de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otros órganos interesados, dotados de derechos propios bien por la misma Ley Fundamental, bien por el reglamento interno de un órgano federal supremo.

De este modo la resolución de los conflictos entre poderes del Estado acaba englobada en el mismo esquema de racionalización constitucional que el control de normas con rango de ley. Los poderes del Estado pasan a ser configurados como órganos que no representan instituciones con esferas de competencia funcional autónoma, sino simples elementos de un estatuto organizativo del Estado en su conjunto, sometidos al ámbito competencial previsto en su respectiva norma creativa.

La teoría orgánica alemana opera, pues, un doble proceso simultáneo, que tiene una perfecta traducción constitucional: por un lado, la racionalización en vía jurisdiccional del proceso de resolución de conflictos entre órganos constitucionales y, por otro, la desnaturalización del contenido político de los poderes del Estado, que pasan a ser concebidos como meros elementos orgánicos de la totalidad del Estado-aparato en su conjunto.

Así pues, esta primera posibilidad de concebir los conflictos entre órganos a partir de una superación radical del principio de división de poderes permite configurar su resolución a través de un efectivo proceso jurisdiccional ante un Tribunal que actúa como tal, interpretando y aplicando normas específicas, declarativas de ámbitos competenciales y atributivas de derechos y obligaciones. En este modelo, la esfera material del conflicto tiende, pues, a ser indefinidamente expandible, con lo cual se solapa con las figuras administrativas y procesales de los conflictos de competencias y los conflictos de jurisdicción, sucediendo lo mismo lógicamente en su ámbito subjetivo. En consecuencia, la alegación de las partes en la demanda deberá siempre realizarse sobre la base de efectivas normas atributivas de competencias y de específicos derechos y obligaciones, no cabiendo una alegación genérica y

---

(28) TRIEPEL, cit., y P. CRUZ, cit.

global al ámbito funcional abstractamente previsto en la Constitución para cada poder. La actuación general del tribunal se adaptaría, finalmente, a una efectiva vía procesal, donde los órganos constitucionales son partes o sujetos del mismo (29).

### 3. LA EXPERIENCIA ITALIANA DEL CONFLICTO ENTRE PODERES

Por supuesto, este modelo a la alemana de resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos supremos del Estado, que integra la figura dentro del sistema global de control de constitucionalidad, con todas sus consecuencias procesuales, subjetivas, etc., no tiene por qué ser necesariamente ni el único ni el exclusivo. Si para conseguir una juridificación integral del funcionamiento de los órganos del Estado —y en consecuencia de resolución de sus posibles conflictos— el modelo alemán ha debido prescindir del principio de división de poderes, la alternativa no puede ser otra sino la de estudiar la posibilidad del conflicto configurándolo dentro del esquema mismo del principio de división de poderes.

La interrogante no carece seguramente de actualidad si recordamos que a partir de los análisis procesualistas de la política y del funcionamiento del Estado de Luhmann (30), el principio de división de poderes se nos aparece como un mecanismo reactualizado de reproducción/reducción de la pluralidad del sistema, integrando, mediante funciones diversas y separadas, el proceso de formación y aplicación de la voluntad del Estado. Opera, pues, con una alta cuota de legitimación, lo que podría permitirnos recuperar, al menos en parte, su vieja significación revolucionaria de 1789, como mecanismo articular de un régimen constitucional, asegurando no sólo la propia garantía de derechos fundamentales, sino una participación plural, en fases funcionalmente diferenciadas, en la formación de la voluntad del Estado: de tal forma que ésta, al crearse y aplicarse, exige necesariamente una colabo-

(29) La amplitud del sistema alemán permite incluso la legitimación para actuar a los propios partidos políticos. Sobre el tema véase D. LORENZ: «Der Organstreit vor dem Bundesverfassungsgericht», en *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz (Festgabe aus Anlass des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgericht)*, Hrsg. Ch. Starck, J. C. B. Mohr, Tübinga, 1976, tomo I, págs. 225-259. B. SCHMIDT-BLEIBTREU y F. KLEIN: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, H. Luchterhand, 1977, págs. 826 y sigs. H. O. BRÄUTIGAM: «Streitigkeiten zwischen obersten Staatsorganen», en Hrsg. H. MOSLER: *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Max Planck Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (Internationales Kolloquium. Heidelberg, 1961)*, C. Heymanns, Berlín-Colonia, 1962, págs. 743-747.

(30) Véase N. LUHMANN: *Op. cit.* en nota 5.

ración entre órganos que desempeñan funciones diferenciadas con autonomía propia (31).

En definitiva, el principio de división de poderes puede venir a configurarse como elemento de legitimación de un Estado democrático, expresión del compromiso político entre sociedad y Estado, frente a un Estado autocrático.

Pero al margen de este interés puramente general, el estudio del conflicto entre *poderes* del Estado adquiere una importancia más específica por su plasmación en el artículo 134 de la Constitución italiana de 1947, que establece una clara línea de influencia sobre la configuración del conflicto en nuestro propio ordenamiento español en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Resulta absolutamente paradójico que a pesar de existir una mayoritaria doctrina italiana contraria a aceptar la idea de que la Constitución de 1947 consagre el principio de división de poderes, ni siquiera el concepto de *poder* en su sentido político-jurídico, la expresión del texto constitucional sea, sin embargo, tan rotunda y evidente: *poteri dello Stato* (32). Es difícil determinar si se trataba, en la idea del constituyente, de uno más de los circuitos de seguridad colocados por la derecha, la Democracia Cristiana, ante el temor de un control sobre el sistema político del Estado por parte de un bloque de izquierda, en paralelismo con los instrumentos de democracia directa, que debían permitir un funcionamiento del sistema del Estado relativamente al margen del eje de impulso Parlamento-Gobierno (33).

Por ello no es extraño que la doctrina italiana, tan próxima en muchos aspectos a la tradición alemana, haya insistido en la imprecisión o ambigüedad conceptual que, desde una rigurosa perspectiva jurídica, presenta el concepto de *poteri dello Stato* (34).

(31) MAZZIOTTI: *Op. cit.*, I, págs. 149 y sigs.

(32) MAZZIOTTI: *Op. cit.*, II, págs. 118-120. G. ZAGREBELSKY: *La giustizia costituzionale*, op. cit., págs. 193 y sigs. Sobre el caso italiano en general véase también F. SORRENTINO: «I conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato», en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1967, págs. 670 y sigs.

(33) Véase sobre el tema J. SANTAMARÍA: «Participación política y democracia directa», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Carlos Ollero*, Madrid, 1972, págs. 743-783. En un sentido parecido, L. AGUIAR DE LUQUE: *Democracia directa y Estado constitucional*, EDERSA, Madrid, 1977, en especial capítulo VIII.

(34) Véase C. LAVAGNA: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 3.ª ed. Unione Tipografico-Editrice Torinese, Turín, 1976, págs. 1037 y sigs., y C. MORTATI: *Istituzioni...*, op. cit., II, págs. 1443 y sigs., y 1450 y sigs.

Es significativo cómo Manlio Mazziotti, en su magnífica monografía sobre el tema, se ve obligado a describir una completa redefinición teórica del concepto de *organo costituzionale*: partiendo de Santi Romano, que considera órganos constitucionales aquellos que «nei limiti del diritto obbiettivo, che li coordina ma non li subordina gli uni agli altri, godono di una completa indipendenza reciproca» (35), e insistiendo posteriormente en el dato definitorio de ejercitar «in grado supremo un certo complesso di funzioni pubbliche» (36), Mazziotti llega a formular una noción de órgano constitucional como «organización parcial —organismo o conjunto de organismos del Estado— caracterizada, primero, por su competencia para ejercitar en grado supremo un conjunto de funciones públicas y, en segundo lugar, por su idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los demás órganos dotados de competencias similares; configurado por el ordenamiento en una posición de relativa independencia y paridad respecto a otros órganos» (37). Y hecho esto, no tiene más remedio que acabar reconociendo que «la nozione di organo costituzionale dello Stato... corrisponde a quella di potere» (38).

Y es que desde la perspectiva de la teoría del Estado, la configuración del texto italiano asume un mayor sentido: aunque la doctrina ha defendido la ampliación de los sujetos afectados al presidente de la República y la Corte Costituzionale (39), la dicción del artículo 134 sitúa el ámbito de los conflictos constitucionales en su más estricta dimensión política: los poderes del Estado serán esencialmente el legislativo, el ejecutivo y el judicial, titulares de esferas competenciales funcionales en el ámbito de la Constitución. La Ley de 11 de marzo de 1953 explicita el significado de los conflictos regulados en este precepto al referirlos a los surgidos entre «órganos competentes para declarar en último término la voluntad de los poderes a que pertenecen». Es decir, la condición de órgano constitucional, como sujeto del conflicto de poderes, vendría configurada por el carácter supremo de las respectivas funciones que realice, así como por las condiciones de independencia garantizada por la Constitución en que opera; unas funciones que deben estar ciertamente ordenadas de tal modo que, en la expresión de la

---

(35) MAZZIOTTI, I, 157. En un sentido parecido, Pergolesi define como constitucionales «gli organi essenziali e supremi, che esercitano cioè una potestà sovrana attributa direttamente dalla costituzione, in posizione di reciproca indipendenza, sia pure con funzioni varie per natura ed ampiezza», *ibidem*.

(36) MAZZIOTTI, I, 161.

(37) MAZZIOTTI, I, 164.

(38) MAZZIOTTI, I, 166.

(39) MORTATI: *Op. cit.*, II, 1452 y 1459.

voluntad del Estado, exigen una necesaria colaboración o acuerdo entre poderes.

Naturalmente este segundo modelo está bien lejos del sistema organicista alemán: y no porque la competencia funcional de cada poder no resida en último término en la Constitución, sino porque la posición lógica del Tribunal Constitucional es diferente. Mientras en un caso actúa como un instrumento en el esquema vertical de creación y aplicación del Derecho del Estado, asegurando el cumplimiento de los respectivos derechos y obligaciones atribuidas a cada órgano por el ordenamiento, en el segundo supuesto se mueve más bien como instrumento de mediación constitucional entre esferas competenciales de poderes independientes y horizontalmente equilibrados (40).

Algo de esta diferencia esencial está igualmente presente en el ordenamiento italiano cuando, en la regulación del procedimiento que debe seguir el recurso (41), no se exige que éste indique puntualmente las atribuciones cuya competencia debe declarar la Corte, ni siquiera el acto o actos que se pretende anular, sino tan sólo y genéricamente las «norme costituzionale che regolano la materia», de tal manera que incluso normas constitucionales de derecho no escrito (!) pueden ser invocadas en los conflictos; es decir, el recurso no se decide sobre la base de una alegación específica de ámbitos competenciales, atribuidos en forma de derechos y obligaciones, como en el sistema alemán.

Así pues, aunque en el contenido material de la función de interpretación constitucional la situación del Tribunal Constitucional sea la misma en ambos casos, su posición lógica frente a los poderes, y el propio contenido de su función, son distintos, aproximándose en el segundo supuesto hacia una función lógica de arbitraje. La posición de arbitraje en la regulación constitucional de los conflictos entre poderes del Estado, aunque en su ejercicio práctico resulte habitualmente «procesualizada» por una normativa legal que suele buscar su adaptación al mecanismo de control abstracto de constitucionalidad, parece más adecuada a un proceso de interacción horizontal entre poderes, globalmente garantizada por la Constitución. Teóricamente debería permitir una mayor flexibilización en las relaciones entre unidades funcionales (poderes)

---

(40) Sobre el Tribunal italiano puede verse, entre nosotros, J. RODRÍGUEZ-ZAPATA: «La Corte constitucional italiana, ¿modelo o advertencia?», en *Rev. Depto. Derecho Político*, núm. 7, 1980, págs. 57-79.

(41) Véase M. MAZZIOTTI: «Il procedimento e la decisione sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato», en *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua, 1973, pág. 1819.

o territoriales (comunidades autónomas, Estados miembros) de un Estado democrático cada día más penetrado por el pluralismo, dinámico y disgregador, de la sociedad.

Así concebido este modelo alternativo, sus caracteres lo diferenciarían profundamente del anterior: habría, inevitablemente, una gran restricción en cuanto a los sujetos legitimados para interponer el recurso; el procedimiento debería tener, valga la contradicción, un carácter menos procesual en los términos en que se plantea y se desarrolla (42).

Esta ubicación del ámbito del conflicto en el marco del principio funcional de división de poderes explica probablemente mejor que en ningún otro caso las notas esenciales que en nuestra opinión lo definen: su carácter residual o marginal, puesto en práctica reiteradamente por la Corte Costituzionale italiana mediante la inadmisión de recursos, y su incidencia básicamente en la esfera del poder judicial, es decir, el único que carece de expedientes para resolver en vía de hecho posibles controversias (43), ocupando tradicionalmente una posición vinculada a esferas competenciales más rigurosamente normadas. Los primeros conflictos de atribuciones en Italia se producen entre 1974 y 1975, casi veinte años después de aprobada la Constitución, a propósito de las comisiones parlamentarias de acusación contra ministros y de investigación sobre la Mafia y a instancias de los propios Tribunales que juzgaban de tales asuntos. En plena coherencia con la dimensión funcional de los poderes del Estado, la competencia para iniciar el conflicto por parte del poder judicial se reconoce a los Tribunales que conozcan en el asunto, no al Consejo Supremo de la Magistratura: así se demuestra explícitamente la naturaleza no jerárquica del poder judicial, a la vez que se excluye al Consejo de la Magistratura y a la propia Corte Suprema como órganos no competentes para expresar en última instancia la voluntad de los poderes a que pertenecen.

La ubicación del conflicto entre poder legislativo y poder judicial, a propósito de las competencias de investigación de las comisiones parlamentarias, demuestra por exclusión una sorprendentemente escasa potencialidad conflictual entre la magistratura y el ejecutivo (44) respecto a la tradicional franja

---

(42) Un elemento que parece también estar presente en España en la fase de notificación y requerimiento entre órganos afectados, anterior a la actuación del Tribunal, del artículo 73.1 de la LOTC.

(43) Véase CRISAFULLI: *Lezioni...*, op. cit., II, págs. 372-373.

(44) Véase F. COUCCOLO: «Corte Costituzionale e Magistratura», en *La Corte Costituzionale fra norma giuridica e realtà sociale* (a cura de N. Occhicupo), Il Mulino, Milán, 1978, págs. 347-384, en particular 354-355.

de tensión en la esfera competencial de la administración de justicia, donde solamente ha suscitado alguna cuestión el problema del nombramiento por el gobierno de jueces especiales (45).

#### 4. EL SISTEMA ESPAÑOL DE CONFLICTO DE ATRIBUCIONES

A partir de estos significativos precedentes en los ordenamientos más próximos a nuestro entorno, la primera y esencial característica que configura y diferencia al sistema español de conflicto de atribuciones hay que buscarla en el silencio de la norma constitucional: un silencio que debe resaltar la importancia de la decisión constituyente si tenemos en cuenta que el propio anteproyecto llegó a contener, hasta su eliminación por la Comisión Mixta, un precepto, en el artículo 161, que atribuía al Tribunal Constitucional el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y de competencia que afectaran a materias definidas por la Constitución.

La trascendencia de esta eliminación debe subrayarse para entender que, de acuerdo con la Constitución, la resolución por el Tribunal Constitucional de conflictos de competencia o atribuciones entre órganos constitucionales del Estado aparece como un supuesto marginal frente a los sistemas directos de control de constitucionalidad previstos en la misma norma suprema.

Y habría que partir de la coherencia de la propia Constitución como diseño integrador de todos los procesos y órganos que deben actuar en la vida del Estado para descubrir cuál es el principio de racionalidad que la preside, de acuerdo con los mecanismos de defensa de la Constitución por ella misma previstos. El artículo 161 establece, en efecto, un ámbito de defensa jurisdiccional de la Constitución orientado en tres direcciones: la defensa frente a la actividad normativa del Estado, la protección de los derechos y libertades y el control de la dinámica territorial. Las competencias que se introduzcan en base al apartado d) del artículo 161.1 sólo pueden ser concebidas por la norma suprema con un carácter periférico o marginal, no afectando directamente a la esfera material de la vida del Estado que la Constitución considera protegible en vía jurisdiccional por el Tribunal Constitucional.

Enfocando entonces el tema desde una perspectiva inversa se podría plantear si no es el concepto mismo de *Monarquía parlamentaria*, del artícu-

---

(45) Ello demostraría la preeminencia en el ordenamiento italiano, en cuanto a su potencial de conflictividad, del fenómeno de la colisión *funcional* entre poderes, por encima de la interferencia competencial en aspectos orgánicos o administrativos, así como la propia capacidad del poder ejecutivo para imponer por vía de hecho sus líneas de actuación.

lo 1.3 de la Constitución, el núcleo esencial de esa esfera de la vida del Estado no concebida como protegible jurisdiccionalmente por la propia Constitución; y no sólo porque en él se integre un mecanismo dinámico relativamente «homologado» de división e interconexión de poderes —el sistema parlamentario—, sino también porque la propia lógica de la Monarquía parlamentaria, al determinar una posición activa de la jefatura del Estado en su función de arbitraje y moderación prevista en el artículo 56.1, diseña un potencial mecanismo de resolución de conflictos emergentes entre los *poderes del Estado* que, por su propia naturaleza, se aleja radicalmente de los presupuestos que configuran la función de control jurisdiccional de la Constitución. Y ello vendría justificado en nuestro caso no sólo por los conocidos argumentos de tipo «tradicional» que legitiman la posición activa del monarca (su impulso en la transición a la democracia constitucional y su defensa en momentos excepcionales), sino también por la práctica de otros regímenes comparados, particularmente la reciente experiencia italiana, donde ha sido el jefe del Estado el que ha debido «poner orden» en un conflicto político entre Gobierno y Magistratura.

No debe, pues, resultar extraño que los grupos parlamentarios de la oposición (dominados básicamente por el socialista) presentaran una fuerte resistencia en la tramitación del proyecto ucedista gubernamental de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Una oposición que iba también unida al rechazo de otros mecanismos de ampliación del control de constitucionalidad, como el control previo (46).

Por lo que respecta a los argumentos de fondo manejados en el debate, se insistía sobre todo en la inadecuación funcional del conflicto entre órganos constitucionales al marco de relaciones interorgánicas y mecanismos de control previstos en la Constitución, con acusaciones explícitas de posible inconstitucionalidad de la regulación y amenaza de una dictadura del Tribunal Constitucional (47). Resulta difícil poder determinar, a este respecto, si el proyecto de ampliación de competencias del Tribunal Constitucional está relacionado con los primeros atisbos de crisis y descomposición interna del partido centrista gubernamental y, en consecuencia, responde a la lógica alternativa de intentar reequilibrar posibles colapsos del proceso político mediante mecanismos «externos» de seguridad.

---

(46) Véase JAVIER PÉREZ ROYO: «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*.

(47) Véase *Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980.

Un segundo problema más específico de debate responde a la necesidad de racionalizar y mejorar las insuficiencias del texto del proyecto, especialmente en la regulación del supuesto desencadenante del conflicto, que en el texto inicial hacía referencia a la *actitud* respectiva de cualquiera de los órganos sujetos del conflicto frente a los demás, lo que sugería un marco potencial de desconfianza recíproca entre órganos constitucionales difícilmente compatible con el suplemento de seguridad jurídica que la nueva figura pretendía introducir.

A partir de esta configuración legal y de la posterior doctrina constitucional fijada por STC 45/1986, de 17 de abril, la figura del conflicto de atribuciones empieza a adquirir perfiles propios y diferenciados en nuestro ordenamiento.

Inicialmente, por lo que respecta a los *sujetos*, la configuración del sistema español parece adoptar un esquema similar al italiano, donde pretenden ser los tres poderes clásicos del Estado los titulares del potencial conflicto: la enumeración cerrada del artículo 59.3 de la LOTC excluye lógicamente toda interpretación extensiva «a la italiana», sin posibilidad de incluir en la esfera del conflicto ni al jefe del Estado (48) ni al propio Tribunal Constitucional; éste, por su parte, tiene tutelada su esfera de competencia frente a conflictos planteados por otros órganos en base al artículo 4.º de su propia Ley Orgánica, que aunque no ha sido sometido a control de constitucionalidad por el propio Tribunal, sí ha suscitado al menos algún criterio enfrentado entre sectores doctrinales de la Magistratura (49).

La referencia explícita al principio de división de poderes realizada por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada constituye ciertamente una original novedad: desde el momento en que el interés preservado por el proceso conflictual es el respeto a esa pluralidad de la estructura de poderes constitucionales que tradicionalmente denominamos «división de poderes» (*fundamento jurídico cuarto*), ello significa que el conflicto aparece como una instancia, no única, de garantía de un determinado sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias. Lo cual implicaría, evidentemente, que pueden existir otros mecanismos de autoprotección de esa esfera competencial propia, conforme a la vieja lógica de la

---

(48) L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: «Conflictos constitucionales de atribuciones y competencia», en *El Tribunal Constitucional*, tomo I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, págs. 230-231.

(49) SALVADOR DOMÍNGUEZ MARTÍN: «Problemática y solución de los conflictos entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional», en *Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial (Madrid, 10 a 13 de diciembre de 1981)*, Consejo General del Poder Judicial/Editora Nacional, Madrid, 1983, págs. 299-329.

*faculté d'empêcher*, e incluso procesos de mediación a través de la función de arbitraje de la jefatura del Estado, hasta aceptar, por último, «también» (*ibidem*) la vía procesual del conflicto.

Ello confirmaría la hipótesis del carácter residual o marginal del conflicto, sugerido por el propio Tribunal Constitucional cuando lo define como un proceso «particular y especialísimo» (*fundamento jurídico cuarto*).

Sin embargo, la referencia explícita al Consejo General del Poder Judicial en la LOTC implica por exclusión la ausencia de reconocimiento de legitimación a los propios órganos judiciales, es decir, a los *tribunales* en el ejercicio de sus funciones propias, con una independencia constitucionalmente garantizada. La misma Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, garantiza la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de su potestad jurisdiccional incluso frente a los órganos de gobierno del poder judicial (art. 12.1). Naturalmente, la hipótesis subsiguiente sería la de si los conflictos que puedan afectar a cualquier tribunal habrán de ser encauzados a través del Consejo General (50). Por desgracia, el carácter enumerativo de la norma legal impide la ampliación extensiva del supuesto más allá de sus propios términos.

Pero no es sólo esto, sino que, encuadrando el problema en el marco de una interpretación sistemática del ordenamiento constitucional español en su conjunto, la interrogante previa debería ser la de si realmente, en nuestro régimen constitucional, puede admitirse la existencia lógica de un conflicto entre órganos que afecte a la función de juzgar de los tribunales; sobre todo teniendo en cuenta que la Constitución ha excluido explícitamente en su artículo 76.1 la posibilidad de que las *Comisiones Parlamentarias* de investigación interfieran mínimamente en el ejercicio de la potestad jurisdiccional: un mandato reiterado en el artículo 52.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el 60.3 del Reglamento del Senado. Bien diferente es, en cambio, la posición de las comisiones de encuesta italianas (art. 82 de la Constitución de 1947), dotadas de poderes de instrucción perfectamente calificables como parajudiciales, no en el sentido de que sus decisiones puedan llegar a tener valor de cosa juzgada, sino por la amplitud de sus poderes inspectivos, que pueden llegar hasta la orden de interceptar comunicaciones (algo expresamente prohibido a las comisiones de encuesta del Bundestag

---

(50) Véase L. MARTÍN-RETORTILLO: *Op. cit.*, pág. 241. Es una hipótesis admitida en la doctrina italiana, véase MAZZIOTTI: *Op. cit.*, I, 186; valorada críticamente por ZAGREBELSKY: *Op. cit.*, 217, para quien el Consejo de la Magistratura «non è soggetto al potere di nessun tipo», por el carácter difuso que define al poder judicial *stricto sensu*.

alemán por el artículo 44 de la Ley Fundamental de Bonn), con capacidad incluso para acudir a la policía judicial en caso de resistencia (51). Este último elemento es considerado por Pace (52) como confirmación de su ejercicio de un «poder» de tipo judicial, aunque con fines de instrucción.

Se trata, pues, de una configuración realmente restrictiva que excluye explícitamente a los tribunales del acceso al conflicto de atribuciones, no habiéndose aceptado por el Tribunal Constitucional la posibilidad de una representación procesal del Consejo General del Poder Judicial en nombre de los propios jueces y magistrados.

Esta limitación de los mecanismos de legitimación para acceder a la vía del conflicto se complementa con la necesidad de una conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones en conflicto, que deben ser estimadas como propias: es el elemento que más destaca la sentencia del Tribunal Constitucional citada, sirviendo además como criterio de diferenciación de esta figura frente a los conflictos interterritoriales, en los que se admiten supuestos de lesión por simple menoscabo —no por invasión— de competencias ajenas. En cambio, los conflictos entre órganos se conciben como un cauce reparador, no preventivo, exigiéndose la presencia de una reivindicación competencial a favor del órgano actor frente a la cual las decisiones o actos en litigio supongan una invasión, actual y efectiva, de las atribuciones consideradas como propias.

De esta forma la figura del conflicto en el ordenamiento español adquiere una mayor determinación objetiva frente al modelo italiano, exigiéndose una específica alegación de las atribuciones en litigio, cuya competencia debe declarar el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, el espacio más natural para el surgimiento de conflictos que afectarían a la esfera judicial sería en la tradicional franja de tensión de la esfera de gobierno y administración del poder judicial, susceptible de una interferencia competencial entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial, en el ejercicio de las funciones de gobierno del poder judicial previstas en el ordenamiento. Es precisamente el supuesto

---

(51) Véase A. PACE: *Il potere d'inchiesta della Assemblee Legislative*, Giuffrè, Milán, 1973, que defiende la existencia de un auténtico poder «giudiziario», pese al rechazo de la Corte en 1960, al ser la propia comisión de encuesta la que decide la extensión sectorial o espacial de este poder, págs. 60 y sigs. También LAVAGNA: *Op. cit.*, págs. 653 y sigs., concibe las actividades inspectivas como diferenciadas de las de mera información. Véase asimismo A. MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 132 y sigs.

(52) PACE: *Op. cit.*, págs. 61 y sigs., aunque se admite en contra la opinión de VIRGA.

implícitamente admitido por el Tribunal Constitucional: en este caso el conflicto «tendría como parte pasiva legitimada al Gobierno y como objeto las disposiciones reglamentarias que se estimasen lesivas por invadir atribuciones del Consejo General del Poder Judicial» (*fundamento jurídico cuarto*).

En cambio, es más difícil aceptar la viabilidad de un conflicto de atribuciones entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso o el Senado: primero, por la imposibilidad ya señalada de un conflicto que afecte a la función judicial de los tribunales, que además vendría vetado por la enumeración restrictiva de los sujetos legitimados en la LOTC, y segundo, porque el espacio material de interferencia afectaría directamente a la función legislativa de las Cámaras, imponiendo en consecuencia la eventual puesta en marcha del procedimiento de control abstracto.

Aunque el Tribunal Constitucional no ha querido enfrentarse directamente a la hipótesis alegada por el Consejo General del Poder Judicial en los conflictos acumulados que dieron lugar a la sentencia 45/1986 citada de que «los objetos propios del conflicto constitucional y de los procesos de declaración de inconstitucionalidad no son mutuamente excluyentes, sino que constituyen círculos secantes por ser también la Constitución una norma de distribución de competencias» (*Antecedentes, 1.º, c*), parece, sin embargo, relativamente claro que la delimitación objetiva de la figura del conflicto tal como queda configurada en nuestro ordenamiento, en la medida en que afecta a *decisiones* adoptadas por los órganos legitimados asumiendo atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas confieren a otro, implica claramente una alternativa frente al procedimiento directo de control de normas con rango de ley. Entender, como hace en su alegación el Consejo General del Poder Judicial, que el procedimiento legislativo no es en su conjunto más que una serie de *decisiones* adoptadas por las Cámaras, susceptibles de afectar a esferas competenciales propias de otros órganos, aparte de generar, como señala el Tribunal Constitucional, un difícil problema de legitimación pasiva (puesto que son las Cortes Generales las titulares del poder legislativo y no cada una de las Cámaras) implicaría rechazar radicalmente la lógica vertical del sistema de fuentes (53), particularmente el hecho de que «las Cortes Generales ostentan la competencia sobre las competencias en el seno del ordenamiento por referencia al conjunto de las instituciones centrales», con la lógica subordinación a la Constitución (*fundamento jurídico cuarto*).

En consecuencia, el ejercicio de la potestad legislativa por parte de las Cortes, aun con posible invasión de las atribuciones conferidas por la Constitución o las leyes orgánicas al Gobierno o al Consejo General del Poder

---

(53) Véase JAVIER PÉREZ ROYO: *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

Judicial, quedaría excluido del conflicto (54) para dejar paso al procedimiento de control de constitucionalidad.

Sin embargo, cabe también la posibilidad de un planteamiento alternativo: que el concepto de *decisiones*, ambiguamente perfilado por el legislador, lleve implícito un carácter más *político*; porque, aunque se trate en último término de esferas de decisión competencial que deben estar recogidas en normas jurídicas, es muy posible, como advierte Mortati (55), que las normas que confieren atribuciones «divengono generiche ed elastiche». La decisión, como criterio delimitador del objeto, puede planear sobre una esfera de discrecionalidad, expresión de una autonomía política propia, con capacidad potencial para afectar al equilibrio de esferas funcionales y competenciales de los poderes previsto en la Constitución. La eventualidad de una votación del Pleno del Consejo General del Poder Judicial que implique una censura política contra el Gobierno, o viceversa, como ha llegado a plantearse recientemente en Italia, o de cualquier tipo de acto que exprese una actitud de crítica negativa entre órganos constitucionales más allá del ámbito de relaciones interorgánicas previsto en la Constitución, constituiría efectivamente un supuesto de conflicto político de gran trascendencia en el sistema de equilibrios dinámicos interorgánicos regulados por el ordenamiento constitucional.

Sería aquí probablemente donde con mayor gravedad se suscitarían los problemas inherentes al control jurisdiccional sobre el proceso político (56), en una esfera decisional por su propia naturaleza muy alejada del supuesto de control de constitucionalidad sobre normas. En la práctica, este contenido presumiblemente más político del supuesto del conflicto debería, teóricamente, venir filtrado por el principio de autolimitación de los tribunales en el control del proceso político, así como por el propio autocontrol de los órganos constitucionales legitimados al plantear el conflicto o al conciliarse en fase prejudicial (57).

---

(54) A diferencia de lo que, en el mismo supuesto, podría suceder en el modelo italiano, véase MORTATI: *Op. cit.*, II, pág. 1462, y ZAGREBELSKY: *Op. cit.*

(55) MORTATI: *Op. cit.*, II, pág. 1461.

(56) Véase K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, páginas 312-325.

(57) Véase sobre el tema E. ALONSO GARCÍA: «El Tribunal Burger y la doctrina de las 'political questions' en los Estados Unidos», en *REDC*, núm. 1, 1981, págs. 287-299. S. D. PANUNZIO: «Self-restraint della Corte Costituzionale a proposito della repressione del comportamento antisindacale dello Stato», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1980, XXV, 6, págs. 822-839. También K. LOEWENSTEIN: «La Constitución en vivo: teoría y práctica», en J. BLONDEL y otros: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981, pág. 207.

En definitiva, la configuración española del sistema de resolución jurisdiccional del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado demuestra, una vez más, las dificultades de integración entre este mecanismo y el principio de división de poderes inherente al Estado de Derecho, articulado conforme al modelo constitucional de Monarquía parlamentaria. Aunque es lógico entender que la delimitación del ámbito subjetivo del conflicto realizada en el artículo 59 de la LOTC aproxima nuestra figura al modelo italiano de conflicto entre poderes, no parece, sin embargo, estar definitivamente resuelta la alternativa entre un modelo expansivo-organicista de origen alemán, que carece de límites explícitos a la función de control jurisdiccional, y un modelo político-restrictivo que podemos ejemplificar en el caso italiano, donde a pesar de las amplias posibilidades teóricas alternativas, el conflicto se define como una figura claramente residual o excepcional.

Por supuesto, en el caso de España, el silencio de la norma constitucional permite siempre una salida original: mientras en Italia debe ser el órgano de control, la Corte Costituzionale, el que mediante una rediviva práctica de la vieja tradición del *self-restraint* se encargue de excluir en vía de admisión una gran multiplicidad de demandas de conflicto procedentes en su mayoría de órganos en que no culminan los poderes del Estado, en cambio en España, desde el momento en que es el legislador el que decide sobre su misma existencia, hay una mayor libertad, bien para eliminarlo como una pura superfluidad, bien para mantenerlo como un eventual circuito excepcional frente a potenciales crisis en el sistema orgánico del Estado y su proceso normalizado de programación y ejecución de la función de gobierno.

##### 5. PODER JUDICIAL Y PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES EN EL SISTEMA ESPAÑOL

Ahora bien, la verdadera trascendencia del conflicto suscitado desde el Consejo General del Poder Judicial en el año 1985, primero por la vía del conflicto y posteriormente mediante el recurso directo que dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 29 de julio, consiste en que a través de él se ponía implícitamente en discusión no un estricto problema de conflicto entre atribuciones derivadas de la estructura de división de poderes establecida en la Constitución, sino más bien un emergente conflicto constitucional que hasta cierto punto venía a discutir la propia configuración originaria del sistema de división de poderes del Estado español al afectar a la posición del Consejo General en el sistema constitucional de órganos supremos del Estado.

El problema vendría derivado en principio de la propia indefinición del

texto constitucional, que al regular el procedimiento de constitución del Consejo había optado (art. 122.3) por una solución mixta, según la cual ocho de los veinte miembros del Consejo serían elegidos entre juristas y abogados mediante un procedimiento «político» (cuatro por cada una de las Cámaras), mientras los restantes miembros serían de extracción profesional, pero sin que la Constitución precisara exactamente el sistema de designación. Que se trataba de una muestra más de las decisiones constitucionales dilatadas en el tiempo por el constituyente era algo que puede confirmarse si recordamos que el texto final sustituía a la redacción originaria del anteproyecto, según el cual el nombramiento de los doce vocales profesionales del Consejo tendría lugar «en propuesta y representación de las distintas categorías de jueces y magistrados».

La perspectiva de un largo y complejo proceso de elaboración de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que vendría a desarrollar definitivamente las previsiones del título VI de la Constitución (que no se aprobaría hasta el año 1985), obligó a la promulgación de la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, en la que se optó (58) por desarrollar la alternativa profesional en el sistema de elección de los doce vocales de extracción judicial, que serían designados por todos los miembros de la carrera judicial en activo (*disposición transitoria quinta*), a la vez que se otorgaban al Consejo amplias facultades en asuntos de autogobierno, funcionamiento, personal y servicios, «y demás materias de su competencia en el ámbito de la presente ley», que serían ejercitadas a través de una actividad normativa independiente en forma de reglamentos: unos reglamentos que se aprobarían por mayoría de tres quintos del Consejo en Pleno, publicándose en el *Boletín Oficial del Estado*.

El sistema resultante venía, pues, a homologar el modelo español a los esquemas dominantes en las Constituciones de posguerra (Francia, Italia, Portugal): en primer lugar asegurando la autonomía del poder judicial mediante la creación de un órgano de gobierno separado del ejecutivo, incorporación a través de la cual el Derecho constitucional europeo parece culminar históricamente la realización efectiva del principio de división de poderes desconectando —al menos en parte— la esfera administrativa de la organización judicial de su tradicional dependencia del Ministerio de Justicia; y en segundo lugar concretando un sistema de designación en el que predomina la extracción profesional-corporativa, más adecuado a la lógica parlamentaria, frente a la impronta presidencial que caracteriza al sistema francés (59),

---

(58) Sin generar, por cierto, apenas ningún tipo de oposición parlamentaria, véase *Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, págs. 261 y sigs.

(59) V. C. MORTATI: *Istituzioni*, cit., tomo II, y P. ANDRÉS IBÁÑEZ, C. MOVILLA ALVAREZ: *El Poder Judicial*, Tecnos, Madrid, 1986.

que, al asegurar un mayor margen de despolitización del poder judicial, debe garantizar un reforzamiento de los mecanismos «neutrales» de control sobre la actividad politizada del Estado intervencionista contemporáneo (60).

Esta concreción relativamente normalizada tenía lugar, sin embargo, en nuestro caso en ausencia de una explícita normativa constitucional que regulara la constitución y competencias del órgano de gobierno del poder judicial: normativa que evidentemente debía cumplir una función prioritaria en la configuración del régimen constitucional español al decidir el sistema de designación y, en consecuencia, de expresión política del órgano encargado de representar no sólo como una representación *ad intra*, sino también *ad extra*, es decir, ante la opinión pública y ante todo el conjunto del Estado, al poder judicial, aun careciendo de la posibilidad de ejercer funciones auténticamente jurisdiccionales. Elección profesional o elección política aparecerían como elementos condicionantes alternativos de la posición y función del órgano y, en consecuencia, del sistema constitucional español en su conjunto. Porque aunque es bien cierto, en una perspectiva formalista, que «la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quienes sean los encargados de su designación, sino que deriva de la situación que les otorgue el ordenamiento jurídico» (STC 108/86, *fundamento jurídico décimo*), también lo es que el sistema de designación establece determinados nexos de ubicación política que inciden en la posición del órgano dentro del conjunto del Estado: de no ser así seguramente nunca habría tenido razón de existir la abundantísima literatura que se preocupa por las diversas formas de designación del presidente de la República (61).

---

(60) Planteamiento que tiene sus primeras manifestaciones en una ya vieja tradición antipolítica y característica del período de posguerra, véase O. BACHOFF: *Jueces y Constitución*, Taurus, Madrid, 1967; que engarza posteriormente con concepciones estructural-funcionalistas, véase N. LUHMANN: *Sistema jurídico y dogmática jurídica*, citado, y desde una perspectiva comparada, J. BLONDEL: *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Rev. de Occidente, Madrid, 1972, págs. 494 y sigs.

(61) En contra de las tesis formalistas podrían recordarse los enfoques funcionalistas que, partiendo de la creciente repolitización del Estado keynesiano-intervencionista, parecen exigir como alternativa frente a la penetración de los poderes públicos en la sociedad, el reforzamiento alternativo de los mecanismos neutrales, básicamente judiciales de control, concebidos como elementos separados del sistema político, véase N. LUHMANN: *Op. cit.*, o más recientemente J. JOWELL y D. OLIVER (eds.): *The Changing Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1985. Una alternativa que lleva implícito, sin embargo, el riesgo de una corporativización de la función judicial, véase en general P. C. SCHMITTER y G. LEMBRUCH (eds.): *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage, Londres, 1979, y S. BERGER (ed.): *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, 1981; también P. ANDRÉS IRÁÑEZ y C. MOVILLA ALVAREZ: *Op. cit.*, páginas 88-95.

El problema nos sitúa frente al amplio debate sobre los órganos constitucionales del Estado u órganos inmediatos, cuya regulación exigiría teóricamente una decisión *materialmente constitucional* que sólo puede corresponder al poder constituyente. Lleva algo de razón Pizzorusso (62) cuando señala que el debate sobre la categoría de los órganos constitucionales puede resultar actualmente algo desfasado (63), en particular cuando nos enfrentamos a un órgano que no ejerce en rigor ningún tipo de función estrictamente jurisdiccional. Sin embargo, como ha señalado Mortati (64), la dificultad surge por la particular naturaleza del órgano encargado de atender una finalidad constitucional, como es la independencia de la judicatura, a través de una vía instrumental que consiste en una actividad meramente ejecutiva. Existe, pues, una cierta duplicidad funcional en virtud de la cual el Consejo ocupa la posición de vértice del poder judicial en el ámbito de la función instrumental de autogobierno, mientras la función sustancial de la jurisdicción culmina en el Tribunal Supremo. El poder judicial se presentaría, pues, como «potere bicefalo, fornito di due vertici distinti».

Sin embargo, la primera determinación en el tiempo de la voluntad constituyente, realizada por el legislador en el año 1980 con la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, aseguraba un sistema de extracción corporativa entre distintas categorías de jueces y magistrados, pero mediante mecanismos electorales de carácter mayoritario, lo que evidentemente se convertía en un obstáculo para reproducir, en el órgano de gobierno del poder judicial, el pluralismo subyacente dentro del colectivo de titulares del poder judicial: una finalidad que el propio Tribunal Constitucional atribuye al artículo 122.3 de la Constitución (STC cit., *fundamento jurídico decimotercero*).

De este modo, el poder judicial iba a acabar convirtiéndose en el único sector de la estructura institucional central del Estado español en que se produce una incorporación sin operarse prácticamente ninguna solución de continuidad del anterior substrato franquista al nuevo marco del Estado constitucional que nace a partir de 1978, a la vez que se refuerza considerablemente su ámbito de autonomía política en la esfera de gobierno del poder judicial; todo ello en ausencia de una Ley Orgánica del Poder Judicial que no terminará de elaborarse hasta el año 1985. Se trataba, pues, de una solu-

(62) A. PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*, cit., CEC.

(63) Las referencias básicas serían las obras de JELLINEK: *Teoría general del Estado*, Albatros, y H. Kelsen: *Teoría general del Estado*. Véase más recientemente G. TREVES: «Organo e soggettività dell'organo», en *Studi in memoria di Carlo Esposto*, III, CEDAM, Padua, 1973, págs. 1739 y sigs.

(64) *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., II, pág. 1284.

ción técnicamente correcta, pero probablemente insuficiente desde un punto de vista *político*.

Las consecuencias, que sería imposible intentar resumir aquí, iban a traducirse en un progresivo enrarecimiento de las relaciones entre ciertas instancias del poder judicial, particularmente su Consejo General, y los restantes órganos democráticos del Estado español, coexistiendo con el secular problema de la saturación, lentitud y todo un sin número de deficiencias de la Administración de Justicia. Tras el complejo proceso de configuración de la estructura territorial del Estado a partir de las previsiones del título VIII de la Constitución, puede decirse que ésta era la más grave cuestión pendiente en la tarea de puesta en marcha de las previsiones de la norma constitucional.

En el año 1985, y después de un complejo debate parlamentario (65), la Ley Orgánica del Poder Judicial introdujo una trascendental revisión en el modelo provisional de la Ley de 1980, incorporando dos transformaciones que afectan a la composición y competencias del órgano de gobierno del poder judicial: primera, el sistema de elección de los doce vocales judiciales del Congreso, que pasa del procedimiento profesional-corporativo al procedimiento político, siendo elegidos por las Cámaras; y segunda, la restricción de la potestad reglamentaria autónoma del Consejo, particularmente en lo que afecta a la regulación del Estatuto jurídico de los jueces y magistrados integrantes de la carrera judicial, que pasa a ser atribuida al Gobierno por la disposición adicional segunda de esta Ley Orgánica.

Con independencia de las eventuales valoraciones acerca de la constitucionalidad de este cambio, es evidente que en sí misma considerada la reforma opera una considerable restricción en el ámbito de autonomía del poder judicial, configurando un modelo distinto de división de poderes: eventualmente podría considerarse, como señalaron algunas de las alegaciones de las partes en los conflictos planteados y finalmente desestimados por el primer Consejo General del Poder Judicial, frente a un tipo de posible infracción o conflicto constitucional, por una presunta invasión de competencias del legislador ordinario frente al legislador constituyente (STC 45/1986, *Antecedente 4.º, b*), puesto que el diseño íntegro de los órganos constitucionales del Estado, es decir, el principio mismo de división de poderes, debería encontrarse en la Constitución, sin que pueda ser alterado por la actuación de los órganos constituidos. Bajo esta perspectiva resultaría, pues, parcialmente acertada la alegación del primer Consejo (*Antecedente 1.º, d*) cuando afirma «no es admisible que la configuración del órgano constitucional que es el

---

(65) Véase P. ANDRÉS IBÁÑEZ y C. MOVILLA ALVAREZ: *Op. cit.*, págs. 75 y sigs.; también la STC citada 108/1986.

Consejo General del Poder Judicial quede deferida a la decisión del legislador, pues si así fuera estaríamos ante un órgano constitucional cuya significación institucional podría ser distinta cada cuatro años».

Sin embargo, no cabe otra posibilidad constitucionalmente razonable desde el momento en que es el propio constituyente el que ha dejado aplazada y diferida a lo largo del tiempo la decisión a partir de la cual el legislador orgánico determinará los términos de la elección de los doce vocales de extracción judicial del Consejo.

En consecuencia, rechazada por el Tribunal Constitucional la posibilidad de una inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, el problema deja de ser el de si un modelo u otro de Consejo General del Poder Judicial sea inconstitucional, sino el de que, puesto que la configuración de este órgano no está predeterminada por la Constitución (STC 108/1986, *fundamento jurídico undécimo*), caben diversos modelos constitucionales del Consejo General del Poder Judicial y, en consecuencia, diversas formas de concretar el principio de división de poderes, atribuyendo mayor o menor autonomía política al órgano de gobierno del poder judicial (66).

El propio Tribunal Constitucional admite implícitamente la posible consideración de una cuasi laguna cuando afirma «que una autorizada opinión doctrinal entienda que los órganos constitucionales, entre los que se incluye al Consejo, deban venir regulados en sus elementos esenciales, entre los que se incluiría la forma de designación de sus componentes, por la propia Constitución, no implica que del texto constitucional deban deducirse forzosa-mente todos esos elementos cuando basta su simple lectura para comprobar que no regula algunos de ellos. Podrá decirse, en este caso, que la Constitución adolece de un fallo técnico, o que la doctrina citada no es aplicable en este supuesto, o darse cualquier otra explicación» (*fundamento jurídico undécimo*).

En consecuencia, admitiendo la constitucionalidad de las soluciones alternativas (la de la Ley de 1980 y la de 1985) en la medida en que la Constitución no predetermina la composición exacta del órgano, y siendo así que las reglas de elección pueden generar modelos políticos alternativos sobre la posición del poder judicial en el conjunto del sistema de división de poderes del Estado español, constituyendo una decisión materialmente constitucional, no parece del todo coherente rechazar, como hace el Tribunal Constitucional, la argumentación de «que el poder legislativo, al cumplir el mandato cons-

(66) El hecho de que la LOPJ supone una efectiva disminución de la independencia del poder judicial, sin afectar por ello a su constitucionalidad, es incluso admitido en la alegación del letrado de las Cortes Generales en el citado recurso de inconstitucionalidad (STC ult. cit., *Antecedente cuarto a*).

titucional, actúe como poder constituyente al regular un órgano constitucional cuya configuración está predeterminada por la Constitución, precisamente porque no existe tal predeterminación», ya que si existiera tal predeterminación el legislador o bien actuaría mediante ley de reforma (es decir, como poder constituyente constituido) o bien se situaría lisa y llanamente en el terreno de la inconstitucionalidad.

En definitiva, y por lo que respecta a la posición del poder judicial y su órgano de gobierno en nuestro sistema constitucional, resultaría que el principio de división de poderes adopta una posición relativamente indefinida y evanescente, sin que quepa una concreción definitiva por parte de los propios órganos constituidos, al menos en la medida en que no sea una ley de reforma la que determine el contenido explícito de esa cuasi laguna constitucional que, en relación con el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, presenta el texto constitucional de 1978. En ausencia de esa ley de reforma es evidente que toda decisión del legislador orgánico en el marco de la Constitución, configurando eventuales modelos alternativos de órgano de gobierno del poder judicial, es legítimamente admisible, pero también lo es que en este caso el legislador ejerce supletoriamente una cierta función paraconstituyente que dificulta una definición, segura y estable en el tiempo, de la posición del poder judicial en el sistema de división de poderes de la Constitución española.

Con todas sus dudas y ambigüedades se trataría, sin embargo, de una solución relativamente coherente por parte del constituyente español si consideramos que en el constitucionalismo contemporáneo el principio de división de poderes aparece más bien como un esquema *implícito* dentro del modelo orgánico diseñado por las respectivas Constituciones, dotado, en consecuencia, de una cierta potencialidad dinámica que debe permitir su mejor adecuación al soporte de una Constitución material sometida a procesos históricos de profundos cambios y transformaciones. Ello respondería probablemente a los postulados *políticos* subyacentes al concepto mismo de división de poderes, dotados de una cierta capacidad de resistencia frente a la posibilidad de una concreción definitiva, en vía jurisdiccional o legislativa, de la posición respectiva en el sistema orgánico y, en consecuencia, del proceso político en su conjunto.

En el caso español, esta potencialidad dinámica podría ser precisamente el instrumento que permitiera una adecuación histórica del órgano de gobierno del poder judicial a las exigencias de consolidación constitucional del Estado democrático de Derecho, a la vez que admite alternativamente la posibilidad de un modelo profesional-corporativo que refuerce la autonomía del órgano de gobierno del poder judicial.