

La resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales: principales aportes de un estudio comparado* **

ELISE CARPENTIER

Maître de conférences. Universidad Paul Cézanne, Aix-Marseille III. Francia.

SUMARIO. I. LOS APORTES CORRESPONDIENTES AL DERECHO EXTRANJERO. 1.1. LA PRESENTACIÓN COMPARADA DE LOS PROCEDIMIENTOS ALEMÁN, ITALIANO Y ESPAÑOL DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. 1.2. EL ANÁLISIS DEL PROCESO ORIGINAL COMO RECURSO POR EXCESO DE PODER EN MATERIA CONSTITUCIONAL. II. LOS APORTES CORRESPONDIENTES AL DERECHO FRANCÉS. 2.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS “ACTOS DE GOBIERNO”. 2.2. LA JUSTICIABILIDAD DE LOS “ACTOS DE GOBIERNO”. III. LOS APORTES CORRESPONDIENTES AL DERECHO EN GENERAL. 3.1. LA CONTRIBUCIÓN A LA TEORÍA JURÍDICA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES. 3.2. LA CONTRIBUCIÓN A LA TEORÍA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.

Presentación del artículo:

El presente artículo es un informe de la tesis de doctorado de la autora consagrada a “*La resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales*”. Los principales aportes de este estudio comparado son planteados siguiendo una tríada inspirada en la idea de que *el Derecho comparado permite comprender mejor no solamente el Derecho de otros países, sino también el propio Derecho, e inclusive el Derecho en general*. Es así que, por lo que concierne al Derecho extranjero, el trabajo presentado fue la ocasión de ofrecer una presentación analítica realmente comparada del proceso de resolución de controversias entre órganos constitucionales en Alemania, Italia y España, el cual finalmente pudo ser en tanto que *recurso por exceso de poder* en materia constitucional.

* Traducción del francés hecha por Marco Huaco.

** El estudio comparado, cuyos aportes serán revisados aquí, se ha llevado a cabo en el marco de una tesis de doctorado, realizada bajo la dirección del decano Luis Favoreu y defendida en Aix-en-Provence (Francia) el 18 de diciembre de 2004. Dicha tesis fue galardonada con una mención honrosa del Centro Francés de Derecho Comparado, con el premio a la mejor tesis en Derecho Constitucional de la Fundación Varenne, así como con el premio a la mejor tesis en Derecho público de la Universidad de Aix-Marseille III, y finalmente, honrada como publicación (*La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnelles*. Paris: LGDJ, 2006). El informe sobre la misma fue publicado en la *Revue Internationale de Droit Comparé* (Revista Internacional de Derecho Comparado) N.º 4/2007, p. 805.

Tratándose del Derecho francés, el examen de este ignorado proceso ha incitado a proseguir la reflexión sobre el “acto de gobierno”, el cual resultó susceptible de recibir una calificación que rindiera buena cuenta de su real naturaleza y, en consecuencia, facilitar la identificación, así como un tratamiento contencioso adaptado a sus características inherentes. Finalmente, en cuanto al Derecho en general, el estudio del contencioso inter-orgánico ha permitido contribuir a las teorías de la separación de poderes y de la justicia constitucional.

“*La resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales*” —fórmula elegida para el título del estudio— designa una competencia con la cual el juez constitucional francés no está, a diferencia de numerosos de sus homólogos vecinos, directa ni plenamente investido. De hecho, en Francia, la cuestión de la resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales —cuando no era eludida—, se planteaba por otro lado aún a menudo en términos de posibilidad.

Sin embargo, la constatación de la existencia en el extranjero de un procedimiento especial previsto a este efecto naturalmente llevó a superar la cuestión de la posibilidad de confiar a un juez la misión de resolver los conflictos entre órganos constitucionales —se imponía la afirmativa—, y a situar la problemática sobre el campo del interés, de la oportunidad, así como de la necesidad de tal opción : ¿no debería Francia, a imagen de buen número de sus vecinos, considerar instituir un procedimiento de resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales?

Si bien no estaba libre de dudas la conveniencia de responder a esta pregunta mediante la realización de un examen, por avanzado que fuera, del proceso mencionado, en cambio pareció totalmente apropiado servirse de ello como matriz de una reflexión global sobre la situación francesa. Partiendo de esta idea, un planteamiento en dos tiempos se imponía: primero, se debía abordar un estudio suficientemente profundo del Derecho positivo extranjero relativo a esta matriz, permitiendo identificar precisamente la sustancia y el alcance, con la finalidad de poder; seguidamente, confrontar los conocimientos así adquiridos con la experiencia institucional francesa.

Dado el cariz conferido a la problemática, el estudio no podía ser sino ampliamente comparativo. Importaba, para abordar exactamente el objeto del asunto, el partir del Derecho extranjero, comparado en sí mismo. La elección de los Estados se apoyó de manera principal entonces sobre consideraciones jurídicas (tales como la inserción en los modelos europeos de justicia constitucional y de separación de poderes), a las cuales se añadieron inevitablemente un cierto número de consideraciones prácticas. Sobre todo, importaba retener de manera primordial sólo a aquellos Estados susceptibles de proveer materia prima científica, doctrinal y jurisprudencial que representasen aportes significativos para realizar el estudio. Esta serie de preocupaciones condujeron finalmente a elegir a Italia, Alemania y España, tres Estados en los que la experiencia en materia de resolución jurisdiccional de conflictos entre poderes era de una diversidad desconcertante ya desde un primer abordaje, pero cuya comparación se vendría a revelar grandemente enriquecedora.

Tal como lo subraya el profesor Picard, “el Derecho comparado permite comprender mejor no solamente los otros derechos (para ello bastaría estudiar el Derecho extranjero), sino el propio Derecho y aún el Derecho en general”¹. De hecho, los

1 PICARD, E. “L’Etat du droit comparé en France en 1999”. En: *RIDC* 1999, p. 897.

principales aportes de nuestro estudio comparado sobre la resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales provenientes se refieren al mismo Derecho extranjero (I), al Derecho francés (II) y al Derecho en general (III). Se hará el esfuerzo entonces de seguir sustancialmente esta tríada.

I. LOS APORTES CORRESPONDIENTES AL DERECHO EXTRANJERO

Los principales aportes de nuestro trabajo correspondientes al Derecho extranjero son de dos órdenes. En primer lugar, era necesario proceder a una presentación verdaderamente comparada de los procedimientos alemán, italiano y español de resolución de controversias entre órganos constitucionales (1.1)². Esto nos permitiría, en segundo lugar, analizar este proceso original en cuanto recurso por exceso de poder en materia constitucional (1.2).

1.1. *La presentación comparada de los procedimientos alemán, italiano y español de resolución de conflictos entre órganos constitucionales*

La descripción de los procedimientos de resolución de controversias entre órganos constitucionales era un pasaje obligado para tratar el asunto. Convenía, en efecto, el proporcionar al jurista francés, y al potencial legislador que ella pudiera atraer, una visión no solamente sintética, sino también suficientemente clara y precisa, del proceso matriz de la reflexión, ampliamente ignorado en el *Hexágono* (Francia, N.T.). Ahora bien, el descubrimiento del procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales conduce a distinguir tres grandes elementos: los órganos susceptibles de tomar parte en dichos conflictos (los “sujetos”) (1), los actos sobre los cuales ellos

2 A este respecto, no sería superfluo subrayar que, para parecer natural dentro de un ejercicio de Derecho extranjero y comparado, esta opción constituye una originalidad de nuestro trabajo. Los estudios realizados en el extranjero sobre el tema proponen, en efecto, generalmente descripciones del procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales, sea en el único orden jurídico en cuyo seno ellas son elaboradas, las referencias al Derecho extranjero siendo empleadas con la más grande parsimonia (Cf. por ejemplo, las obras de MAZZIOTTI, M. *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato* – Presupposti e processo. Milan: Giuffrè, 1972, 2 vol.; PISANESCHI, A. *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato* – Presupposti e processo. Milan: Giuffrè, 1992, y de BIN, R. *L'ultima forza* – Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione. Milan: Giuffrè, 1996), sea en diversos ordenamientos jurídicos sucesivamente, dicho de otra manera Estado después de Estado (Cf. por ejemplo, las obras de GOMEZ MONTORO, A. J. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, colección “estudios constitucionales”, 1992; TRUJILLO RINCON, M. A. *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995, et de GARCIA ROCA, F. J. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid: Tecnos, 1987). Esta elección no es del todo sorprendente para cualquiera que haga un rápido vistazo a los textos y la jurisprudencia relativos a los conflictos entre órganos constitucionales en distintos Estados que instituyen un recurso especialmente destinado a solucionarlos. No podemos, a primera vista, sino ser afectados por la extrema diversidad que los caracteriza, de modo que podríamos ser llevados a dudar que se trate efectivamente de un mismo y único proceso, o de procedimientos idénticos dentro de su principio. Pero precisamente, se presiente que la revelación de la finalidad última, la utilidad concreta y la naturaleza profunda de este proceso no podía resultar sino del estudio lo más comparativo posible de los derechos extranjeros en la materia.

son susceptibles de darse (los “objetos”) (2), y las reglas que rigen los procesos a los que ellos pueden dar lugar (3).

1.1.1. *Los sujetos de conflictos entre órganos constitucionales*

La exposición de los sujetos del contencioso inter-orgánico suponía considerar sucesivamente la capacidad del Jefe de Estado y de los órganos gubernamentales, de los órganos parlamentarios (incluyendo las cámaras y sus partes integrantes, tales como las comisiones o individualmente los parlamentarios), los órganos jurisdiccionales (ya se trate de jurisdicciones ordinarias o de la jurisdicción constitucional), y finalmente de los órganos llamados “de relevancia constitucional”, incluyendo los órganos “auxiliares” (como el Consejo de Estado en el ejercicio de sus funciones no jurisdiccionales o el Consejo Superior de la Magistratura) y los órganos “externos”, para tomar parte en la organización horizontal del poder en el Estado (entre los cuales la doctrina extranjera considera habitualmente, de manera particular, el cuerpo electoral, los partidos políticos, así como las colectividades infra-estatales).

Al fin de esta descripción, el observador extranjero no puede sino estar sumergido en un perturbador sentimiento de confusión, al menos abrumado por la variedad de las soluciones adoptadas en cada Estado sobre la materia. En efecto, para no citar sino sólo algunos grandes aspectos de esta diversidad, el círculo de estos sujetos es extremadamente limitado en España; aparece como considerablemente más vasto en Alemania, en donde se incluye también individualmente a los parlamentarios y los partidos políticos; y es prácticamente ilimitado en Italia, donde la principal originalidad del sistema reside en su apertura a las jurisdicciones ordinarias.

Esta confusión, estas divergencias, sin ninguna duda debemos relacionarlas con las manifiestas diferencias entre las disposiciones textuales aplicables, excesivamente precisas en España, mientras que en Italia y en Alemania ellas no tienen en común sino —además de su inspiración— su imprecisión³. La determinación de los sujetos que

3 Así pues, en España, el artículo 59.1.c) de la ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) prevé que “el Tribunal Constitucional conocerá conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución (...) y que opongan (...) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí”. Según el artículo 93-1-1 de la Ley fundamental alemana de 23 de mayo de 1949, el Tribunal constitucional federal se pronuncia “sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente Ley Fundamental, o por el reglamento interno de un órgano federal supremo” (se habla de “*organstreit*”). Y el § 63.1 de la ley del 12 de marzo de 1951 relativa a la organización y al funcionamiento del Tribunal (*BVerfGG*) precisa que “solo pueden ser demandante y demandado: el Presidente federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat*, el Gobierno federal así como las fracciones de estos órganos dotados de derechos propios por la Ley fundamental o por los Reglamentos internos del *Bundestag* y el *Bundesrat*”. En Italia, finalmente, el artículo 134-2 de la Constitución del 22 de diciembre de 1947, haciendo referencia a “conflictos de atribución entre poderes del Estado”, es completado por el artículo 37-1 de la ley N.º 87 del 11 de marzo de 1953, relativa a la constitución y funcionamiento del Tribunal Constitucional, según el cual “el conflicto entre poderes del Estado se lleva ante el Tribunal Constitucional cuando

tienen calidad para actuar en los procedimientos alemán e italiano ha sido ampliamente pretoriana, y los jueces constitucionales, procediendo generalmente caso por caso, se han manifestado faltos de experiencia en la materia susceptible de constituir un referente fiable y además —lo que no deja de tener vinculación— carentes de una idea precisa en cuanto a la finalidad de la institución de la que les corresponde trabajar el acceso.

1.1.2. Los objetos de los conflictos entre órganos constitucionales

La presentación de los objetos de los procedimientos alemán, italiano y español de resolución de controversias inter-orgánicas suponía examinar, en primer lugar, el origen del conflicto. Al respecto, una fuerte convergencia se deduce del estudio del Derecho en vigor en los tres Estados examinados. Primero, el litigio puede siempre encontrar su fuente tanto en un acto como en un hecho jurídico. Incluso, una simple omisión puede ser teóricamente una fuente de conflicto. Luego, siempre es necesario que este acto o hecho haya causado potencialmente una lesión en las competencias del demandante, quedando entendido que dicha afectación podría proceder bien de una grosera invasión de competencias por parte del demandado (un juez que se hiciera legislador, por ejemplo), bien de una simple interferencia, cuando el demandado no sale de su esfera de competencias pero las ha ejercido de tal manera que ha interferido en las atribuciones del demandante (un ministro que opone el *secret-défense* (el “altamente secreto”, o “*top secret*”, *N.T.*), por ejemplo, o un *Bureau* de Asamblea que reconozca la inmunidad a uno de sus miembros). Finalmente, el demandante siempre debe estar en condiciones de prevalerse de un interés actual y directo en recurrir, exigencia que no obstante apareció impresa de una cierta plasticidad.

En segundo lugar, nos debíamos interesar en la configuración normativa del conflicto, es decir en las normas que pueden ser invocadas por las partes en conflicto y sobre las cuales el juez constitucional es susceptible de apoyarse para basar su decisión. Sobre este punto, los Derechos positivos alemán, italiano y español se mostraron menos homogéneos, no tanto tratándose del contenido y de la forma de esas normas (las que incluyen generalmente, además de las normas atributivas de competencia, las reglas relativas al estatuto de los órganos que podrían ser no escritas) cuanto de su rango (de manera particular, la ley ordinaria es excluida de los parámetros de referencia del contencioso inter-orgánico español).

En último lugar, fue necesario elaborar una tipología de los conflictos que retenga, en razón de sus objetos, la atención de la doctrina extranjera. Esta fue la ocasión para tratar la delicada cuestión de la admisibilidad de los conflictos suscitados en torno a leyes (los llamados conflictos “*sub specie legis*”), eludida por el Tribunal Constitucional español, que fuera resuelta positivamente desde los orígenes del contencioso en Alemania y que diera lugar a una jurisprudencia evolutiva y crecientemente comprehensiva en Italia.

Como resultado de esta presentación, que permitió puntualizar textos aún relativamente oscuros⁴, el “criterio objetivo” del contencioso de la resolución de conflictos entre

surge entre órganos competentes para declarar definitivamente la voluntad del poder al cual pertenecen (...).”.

4 La Ley fundamental alemana se refiere a las “controversias sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano” (artículo 93-1-1) y el primer párrafo del § 64 de la ley de 1951 sobre el Tribunal Constitucional precisa que la demanda no es

órganos constitucionales apareció impresa de poca especificidad, pero no desprovista de toda consistencia: de una parte, un órgano puede emprender la defensa de una de sus competencias por esta vía solamente si la norma que la establecía puede ser relacionada con la Constitución, y más precisamente a una atribución específica dada por su calidad de órgano constitucional; de otra parte, debe poder necesariamente prevalecer de un interés de acción en justicia. Es la razón por la que la “condición objetiva” del conflicto entre órganos constitucionales ha podido finalmente ser definida como la posibilidad abstracta de una lesión de una relación constitucional institucional, dicho de otro modo, de una relación entre órganos constitucionales.

1.1.3. *El proceso de resolución de conflictos entre órganos constitucionales*

La descripción del contencioso inter-orgánico es acabada por aquella del proceso mismo, la utilización del término “proceso” estando justificado por la naturaleza no solamente objetiva sino igualmente subjetiva de este contencioso y la existencia, cada vez menos rebatible, de un verdadero Derecho procesal aplicable⁵.

Al respecto, aparece que el compromiso del proceso no se supedita a las mismas exigencias en los diferentes Estados examinados. Así, por ejemplo, la reglamentación española presenta la particularidad de exigir una decisión previa, permitiendo vincular el contencioso y, cuando proceda, de encontrar una solución consensual y extra-jurisdiccional a la controversia. En Italia, las demandas dan lugar sistemáticamente a un juicio preliminar de admisibilidad. Además de desempeñar un papel de “habitación de enfriamiento” de los conflictos, este filtro presenta la ventaja de autorizar una pre selección de los recursos, con miras a aliviar al Tribunal y a preservar la especificidad de la institución del conflicto, así como a permitir una buena instauración del contradictorio antes de la decisión sobre el fondo de la controversia.

admisible sino en la medida que “el demandante alegue que sus derechos y obligaciones constitucionales, o los del órgano al cual pertenece, han sido violados o están amenazados de manera inmediata por una medida o una omisión del demandado”. En Italia, el artículo 37, para. 1, de la ley N.º 87 del 11 de marzo de 1953, referente a normas sobre la constitución y sobre el funcionamiento del Tribunal Constitucional, encarga a ésta el delimitar “la esfera de competencias determinada para los distintos poderes por las normas constitucionales”. Según el artículo 38, el Tribunal soluciona el conflicto sujeto a su examen “declarando el poder al cual pertenecen las atribuciones en debate y, en el supuesto de que exista un acto viciado de incompetencia, lo anula”. En España, finalmente, el artículo 73 LOTC prevé que “cuando uno de los órganos constitucionales a los cuales se refiere el artículo 59.3 (59.1.c) de esta ley, con el acuerdo de su Pleno, considera que otro de dichos órganos adopta decisiones que asumen atribuciones que la Constitución o las leyes orgánica confieren al primero, éste lo hará saber en el plazo de un mes que sigue a la fecha en la cual tuvo conocimiento de la decisión de la que resultó la asunción indebida de las atribuciones (...)”.

- 5 Aparte de algunas disposiciones específicas, los procesos de resolución de conflictos entre órganos constitucionales se desarrollan a menudo según normas procesales generales que regulan el conjunto de los procesos abiertos ante el juez constitucional, si procede el caso precisadas por la jurisprudencia, de modo que, aunque la densidad de la reglamentación no sea la misma en cada uno de los Estados examinados, existe siempre un mínimo de normas —cualquiera que sea su origen— que se imponen al juez y a las partes a la instancia.

El desarrollo del proceso, en cambio, obedece a normas muy parecidas de un Estado a otro, las facultades ofrecidas a las partes e intervinientes, los poderes del juez — en la instrucción, en particular—, y las modalidades según las cuales se toman en cuenta los incidentes de procedimiento son bastante similares.

En cuanto a las decisiones que las jurisdicciones constitucionales pueden emitir como resultado del proceso, éstas tienen un contenido y efectos variables según cada ordenamiento jurídico considerado. Ciertamente, la declaración sobre las atribuciones controvertidas es un constante. Pero mientras que el Tribunal Constitucional Federal alemán hace figura de excepción no disponiendo del poder de anular el acto objeto del conflicto, la reglamentación española presenta la originalidad de reconocer al Tribunal Constitucional la facultad de pronunciarse sobre las situaciones jurídicas resultantes del acto viciado.

Finalmente, el juez constitucional italiano no dispone, a diferencia de sus homólogos alemán y español, de poderes que le permitan garantizar la ejecución de sus decisiones.

Como resultado de esta serie de desarrollos, forzoso es destacar que más allá de algunas diferencias innegables entre las reglamentaciones alemana, italiana y española del proceso estudiado, aparecen importantes elementos de convergencia, como la competencia sistemática del juez constitucional, o también la fisonomía general de este “proceso hecho a un acto” (*“procès fait à un acte”*, proceso hecho por alguien contra un acto y no contra otra persona, N.T.), que no deja de recordarnos una institución bien conocida en Derecho público francés.

1.2. El análisis del proceso original como recurso por exceso de poder en materia constitucional

Una vez acabada esta presentación de los procedimientos de resolución de conflictos entre órganos constitucionales, convenía intentar poner en luz toda la especificidad y, aún aquí, su naturaleza profunda. Ahora bien, precisamente, la segunda contribución de nuestro trabajo relativo al Derecho extranjero residió en el análisis de este proceso original como recurso por exceso de poder (REP) en materia constitucional, la aparente o actual heterogeneidad de los sistemas alemán, italiano y español no consiguiendo encubrir completamente su profunda unidad.

Decir que se trata de un recurso por exceso de poder en materia constitucional implicaba sin embargo tomar algunas precauciones. En primer lugar, la “materia constitucional” debe ser entendida en su sentido más estricto, de materia institucional. Luego, no se trataba de decir que eran dos instituciones idénticas en todos los puntos, es decir que los procedimientos extranjeros descritos permiten al extranjero el paliar la ausencia de recurso por exceso de poder y que, recíprocamente, la presencia de este recurso en Francia constituye un suceso de un proceso especialmente dedicado a la resolución de las controversias inter-orgánicas. Aunque responden a aspiraciones comparables de control de los órganos del Estado, no es menos cierto que estos recursos son sustancialmente diferentes en la medida que tienen vocación a jugar a niveles distintos de ejercicio del poder público: mientras que el REP francés sólo se refiere a

los actos administrativos, los procedimientos de resolución de conflictos entre órganos constitucionales sólo permiten, en principio, juzgar los actos constitucionales⁶.

El objeto de nuestro propósito, en realidad, era doble. Se trataba, en primer lugar, de dar un referente al lector francés ya que, entre lo que le es familiar, es al recurso por exceso de poder al que a fin de cuentas se parece más el contencioso inter-orgánico. A este respecto, el carácter bastante general del proceso examinado es un elemento esencial. Se trata, en efecto, de un proceso ampliamente objetivo —aunque no desprovisto de elementos de subjetividad— que presenta una notable complementariedad con relación a los otros procedimientos de control de las autoridades públicas constitucionales existentes en los distintos ordenamientos jurídicos estudiados⁷. Bien lejos de superponerse a éstos, les acompaña provechosamente y tiende, por la amplitud de su objeto, a colmar algunas lagunas, que sean de carácter estructural o coyuntural, de modo que numerosos han sido los autores en advertir un mecanismo de cierre del sistema de justicia constitucional. Otros argumentos han podido ser mencionados con el fin de consolidar el análisis del contencioso inter-orgánico como REP constitucional. Se piensa en particular, en la exigencia, en España, de una decisión previa dictada sobre una clase de recurso gracioso previo obligatorio, en el carácter a la vez contradictorio y relativamente inquisitorio del procedimiento, o también en los criterios que determinan la admisibilidad de la demanda⁸. Pero no es tanto a vista de estos elementos “estáticos”

⁶ Sobre este punto, cfr. *infra*, 2.1.

⁷ Tratándose, para empezar, de las relaciones entre el contencioso inter-orgánico y los procedimientos, típicamente extranjeros, de protección constitucional directa de los derechos y libertades fundamentales (como el recurso de amparo) por una parte, y de resolución de los conflictos resultantes de la división vertical de los poderes por otra, ellas resultaron bastante distantes. Aunque fundamentalmente de la misma naturaleza, los segundos se despliegan a nivel institucional distinto de aquellas, y los puntos de encuentro que de hecho aparecen, desaparecen en el plano de análisis estrictamente contencioso. En cuanto a los primeros, a pesar de algunos puntos en común, tienen manifiestamente una vocación de garantía del Derecho Constitucional sustancial distinta de la esencialmente institucional del contencioso inter-orgánico. Las intersecciones aparecieron en cambio mucho más importantes, superando la simple relación de incidencia, con los procedimientos de control de constitucionalidad de las normas. Permitiendo a veces disipar controversias entre órganos, éstas son ampliamente duplicadas y completadas por el procedimiento matriz de la reflexión, que aumenta de manera no desdeñable las potencialidades de control de las normas en cada uno de los Estados examinados. Respecto a las vías de compromiso de la responsabilidad de los órganos constitucionales y de sus titulares, fue posible percibir que la existencia de un procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales tiene como naturaleza, no suplir, sino evitar así como permitir la sanción del mal uso que podría hacerse. Tratándose, para terminar, de los procedimientos de tratamiento de los conflictos “de jurisdicción”, el conocimiento del contencioso de resolución de conflictos entre órganos constitucionales volvió patente la necesidad de repensar esta vieja institución.

⁸ A eso se añade el hecho de que se trata para el juez, en todas las hipótesis, de pronunciarse sobre la conformidad de la actividad de los órganos estatales con las normas que supuestamente deben respetar, las cuales eventualmente no son escritas y no son le revelan al juez sino a partir del espíritu general del sistema constitucional. Por fin, el juez dispone generalmente —fuera del caso de Alemania— del poder de

que el procedimiento examinado merecía calificarse de REP constitucional en potencia, sino debido a la dinámica particular en la cual parece inscribirse.

En segundo lugar, en efecto, parecía pertinente mostrar cómo es que la evolución que sigue el contencioso inter-orgánico en el extranjero —especialmente en Italia— nos recuerda aquella que conoció el recurso por exceso de poder administrativo en Francia para convertirse en lo que es hoy. De manera general, se debe decir que las jurisdicciones constitucionales extranjeras debieron y pudieron, sobre la base de disposiciones textuales a menudo ambiguas o incompletas, desempeñar un papel considerable en la configuración del contencioso de la resolución de conflictos entre órganos constitucionales. Ahora bien, la política jurisprudencial adoptada en esta obra creativa consistió en una ampliación progresiva de los accesos al contencioso inter-orgánico, al cual a veces se añadió una extensión del control efectuado por el juez sobre el fondo. Así se asistió, en primer lugar, a una flexibilización de las condiciones de admisibilidad de los recursos, especialmente sensible tratándose de la condición relativa al interés de actuar del demandante y entonces al abandono progresivo por el Tribunal Constitucional italiano de la condición relativa a la ausencia de recurso paralelo en materia de conflictos *sub specie legis*. Por otra parte, fue posible constatar un aumento de los casos de apertura, la progresiva aceptación de las jurisdicciones constitucionales de sancionar, además de la incompetencia en sentido estricto del autor del acto, el mal uso por éste de un poder que le pertenece. Finalmente —y vinculado a ello—, en una profundización del control jurisdiccional que le asiste, el paso reciente del Tribunal de Roma, (en el contexto relativo a las inmunidades parlamentarias, de efectuar un control limitado) es decir del error manifiesto de apreciación de la calificación jurídica de los hechos, a un control “normal”⁹.

Esta dinámica es indudablemente reveladora de importantes potencialidades. De otro lado, las virtualidades hoy desarrolladas por el proceso examinado, al no tener exactamente aquellas previstas por sus instigadores, hubo que preguntarse sobre el punto de saber si nuestro recurso por exceso de poder constitucional *en potencia* no sería, en ciertos aspectos, un recurso por exceso de poder constitucional *impotente*. En definitiva, no obstante, resultó que los límites que él comporta no son otros que aquellos que afectan, más generalmente, al poder de jurisdicción constitucional¹⁰.

anular el acto controvertido y no puede, nunca, reformarlo o condenar pecuniariamente a su autor.

- 9 No es evidente, por lo demás, que esta extensión del control tenga vocación para realizarse en todas las ramas del contencioso inter-orgánico. A diferencia, en efecto, de lo que puede decirse del contencioso por exceso de poder administrativo, el pleno control de la calificación jurídica de los hechos no parece, dada la tasa de discrecionalidad naturalmente más elevada en el jefe de los órganos constitucionales que en el de las autoridades administrativas, tan “normal” en los procedimientos de resolución de los conflictos entre órganos constitucionales. Tal es la razón por la cual nos pareció necesario entrecomillar el calificativo “normal”, significando que lo normal, es decir el principio, en el contencioso que nos ocupa, debería permanecer siendo aquél del control restringido. Sin embargo, dado que los hechos susceptibles de justificar una medida se determinan jurídicamente, no hay nada de chocante —al contrario— en que el juez habilitado a controlarlo pueda proceder a un examen a la altura de la reglamentación.

10 Sobre este punto, cf. *infra*, 3.2.2.

II. LOS APORTES CORRESPONDIENTES AL DERECHO FRANCÉS

Más allá del Derecho extranjero, es el propio Derecho francés al que ha aportado el estudio la resolución jurisdiccional de los conflictos entre órganos constitucionales, permitiendo proseguir la reflexión sobre ese espectro, tan imperceptible para la doctrina como para el juez, que constituye el “acto de Gobierno”. A medida que las investigaciones y reflexiones progresaban, en efecto, el “acto de Gobierno” resultó susceptible de recibir, no sólo una calificación que rindiera buena cuenta de su verdadera naturaleza y susceptible de facilitar su identificación (2.1), sino también un tratamiento contencioso adaptado a sus características intrínsecas (2.2).

2.1. *La identificación de los “actos de gobierno”*

Es evidente que la dificultad de identificar los “actos de Gobierno”, generalmente presentados como reacios a toda definición, no está desligada de los debates relativos a su calificación. Al respecto, si es cierto que el recurso al concepto de “actos no justiciables” ha constituido un progreso, este último no obstante no era todavía plenamente satisfactorio, ya que puede ser fuente de confusión entre la naturaleza del “acto de Gobierno” y su régimen, mientras que aquélla es inmutable, éste es indudablemente contingente. Y, precisamente, ella se integra mal en la perspectiva comparatista, de la que resulta —como se verá— que el “acto de Gobierno” no es absolutamente no justiciable. Por lo tanto, pareció conveniente recalificar el “acto de Gobierno”, por una parte teniendo en cuenta aquello que no tiene su especificidad del órgano del que emana y, por otra parte, reteniendo una fórmula que dé cuenta más de su naturaleza profunda que de las características actuales de su régimen contencioso. Ahora bien, esta doble preocupación podía perfectamente estar satisfecha recurriendo al concepto de “acto constitucional institucional”, opción que justificaría tanto la misma definición (1) como el régimen contencioso (2) del acto constitucional institucional.

2.1.1. *La definición del acto constitucional institucional*

Respecto al acto constitucional institucional, siendo especie del género de los “actos constitucionales”, convendría, antes de presentar los diferentes tipos de actos que reagrupa esta categoría genérica (b), comenzar por precisar lo que es un “acto constitucional” (a).

- a. La noción de “acto constitucional” nació en la doctrina extranjera. Ella designa los actos adoptados por los órganos constitucionales en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales específicas. El autor del acto constitucional es pues necesariamente un órgano constitucional, es decir, una entidad dotada con una atribución constitucional que le permite ejercer, en nombre y por cuenta del Estado, la soberanía. En cuanto a la “atribución constitucional”, no designa necesariamente un poder que es dado por la Constitución en sí, como una lectura “formalista” de la expresión podría sugerir. El adjetivo “constitucional” debe entenderse en un sentido material, como calificativo de un atributo de naturaleza constitucional. A la inversa, toda atribución constitucional no hace necesariamente de su titular un órgano constitucional. Faltaría aún que dicha

atribución fuera “específica”, es decir que presente una determinada cualidad: permitir el ejercicio de la soberanía¹¹.

Concretamente, y sin obviamente pretender la exhaustividad, la categoría de los actos constitucionales engloba a los Reglamentos de las Asambleas, las leyes cualesquiera que sean desde que entran en vigor posteriormente a la Constitución, la presentación o la adopción de una moción de censura, los actos legislativos adoptados por los órganos gubernamentales, los decretos de promulgación, de disolución, de nombramiento de los miembros del Gobierno (y más generalmente las medidas de nombramiento adoptadas en virtud de la Constitución), los actos adoptados en el ejercicio del poder jurisdiccional, la decisión de ratificar o de aprobar un compromiso internacional, la decisión de reconocer o no a un parlamento la inmunidad de jurisdicción, la decisión de oponer el *secret-défense*, la decisión de iniciar el procedimiento de ilegalización, así como la de iniciar el “procedimiento de impedimento” de Presidente de la República, etc¹².

- b. Preciado esto, resultó posible, y necesario, operar una distinción dentro de los actos constitucionales, en función de su(s) destinatario(s), o de su alcance, esencialmente individual o institucional. Así pues, los actos constitucionales cuyos primeros destinatarios son individuos pueden calificarse de “actos constitucionales individuales”, mientras que los que van dirigidos esencialmente a los órganos constitucionales pueden denominarse “actos constitucionales institucionales”. Mientras que los primeros (como los nombramientos, por el Jefe del Estado o el Primer Ministro, para puestos civiles y militares, cuyos destinatarios no deben asumir ninguna función constitucional específica) pueden interferir directamente en los derechos e intereses subjetivos de las personas, los segundos (como un decreto de disolución o la presentación de un proyecto de ley) no pueden en principio afectar directamente a los derechos y libertades de los individuos.

Queda claro que la calificación de un acto como acto constitucional, y *a fortiori* su caracterización como acto constitucional institucional o individual, puede en algunos casos resultar delicada y no se podría excluir absolutamente todo margen de apreciación en favor de quien deba proceder a él¹³. A este respecto, el primer implicado debería ser

11 La doctrina extranjera que se interesó por los conflictos entre órganos constitucionales considera generalmente que una atribución sólo cumple esta condición si es susceptible de ser ejercida de manera autónoma e independiente; que debe ser imposible identificar una relación jerárquica en el ejercicio de esta competencia y, por lo tanto, que para ser calificado de órgano constitucional, el órgano no debe sufrir, en la aplicación de sus atribuciones, ninguna injerencia por parte de otros órganos. Ahora bien, siendo la soberanía la negación de todo obstáculo o subordinación, el carácter supremo de un poder plenamente independiente, que excluye todo obstáculo o limitación, no es inconsecuente sostener que la atribución constitucional específica apta para caracterizar un órgano constitucional es aquella cuyo ejercicio traduce la aplicación de la soberanía

12 En cambio, las decisiones tomadas en el ejercicio del poder reglamentario de ejecución de las leyes, aunque éste sea previsto por la Constitución, no constituyen actos constitucionales. Estando siempre subordinadas a la ley, no podrían considerarse como constituyendo el ejercicio de la soberanía.

13 Eso se debe en primer lugar a la dificultad que puede haber para definir las atribuciones materialmente constitucionales y, asimismo, los órganos constitucionales (siendo

el juez, puesto que es en el contencioso que la distinción operada en los actos constitucionales revela su alcance.

2.1.2. *El régimen contencioso del acto constitucional institucional*

Mientras que la norma general querría que solamente el juez constitucional pudiera conocer los actos constitucionales (a), una excepción ha debido ser acondicionada respecto a los actos constitucionales individuales (b). Tratándose de los actos constitucionales institucionales, en cambio, el principio no podría sufrir ninguna excepción (c).

- a. En tanto actos del poder público, el acto constitucional y el acto administrativo se parecen. No obstante, no deben ser confundidos. Los actos administrativos proceden generalmente de autoridades administrativas y, en todo caso, se producen en el ejercicio de un poder administrativo, sujeto a la ley. A fin de distinguirlos bien de los actos constitucionales, es posible decir que éstos se adoptan en el ejercicio de prerrogativas (materialmente) constitucionales, o supremas, de poder público, mientras que aquéllos resultan de la aplicación de prerrogativas administrativas de poder público.

Ahora bien, si el juez administrativo es el juez natural de la administración y sus actos, no puede conocer de los actos constitucionales. Los autores extranjeros que los definen concuerdan por otra parte en considerar que respecto a ellos, el juez constitucional es exclusivamente competente. Y si este principio nunca ha sido formulado tan explícitamente por las jurisdicciones ordinarias extranjeras y francesas, su jurisprudencia en materia de actos parlamentarios o actos de Gobierno parece bien impregnada de la idea según la cual los actos adoptados por los órganos constitucionales en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales presentan una naturaleza particular, justificando que ellos sean sustraídos de su competencia, para no depender sino del juez constitucional¹⁴.

evidente que el Jefe del Estado o el Parlamento son órganos constitucionales, puede ser más delicado pronunciarse tratándose de los Ministros o parlamentarios individualmente considerados). En segundo lugar, el problema puede proceder de la dificultad de disociar bien el órgano, o su responsabilidad, de la persona que lo personifica (el *organträger* de la dogmática alemana). Si esta disociación se opera más fácilmente tratándose de órganos colegiales o de aquellos a los cuales corresponden las funciones constitucionales “más importantes”, puede resultar diferente en otras hipótesis (la decisión por la cual el *Bureau* de una Cámara se niega a conceder la inmunidad de jurisdicción a un parlamentario, ¿debe ella misma considerarse como un acto constitucional institucional o individual?, ¿y el decreto de gracia?).

- 14 Antes de preguntarse respecto a la posibilidad, en algunas hipótesis, de derogar al principio de incompetencia de los jueces ordinarios para conocer actos constitucionales, conviene hacer tres observaciones. La primera es que la especificidad del régimen contencioso de los actos constitucionales se extiende a los actos que, aunque no constituyendo directamente la aplicación de un poder constitucional, son indisociables en tanto constituyen, si se puede decir, los “accesorios indispensables”. La segunda se refiere al carácter a veces engañoso del “criterio” que podría extraerse del rango de los parámetros de referencia aplicables a la actividad litigiosa. Los parámetros de juzgamiento, y al mismo tiempo los vicios alegados, pueden eventualmente constituir un índice para determinar el juez competente para el juzgamiento de tal o cual acto, pero no deberían en principio, bajo reserva de lo que se dirá cuando se mencionen

- b. El principio —del cual se puede presumir el valor constitucional— de la no justiciabilidad de los actos constitucionales por los jueces ordinarios puesto bajo examen, las exigencias constitucionales y convencionales de protección de los derechos y libertades fundamentales, consideradas respecto a las características de la organización jurisdiccional francesa, implicaban relativizar su alcance. El riesgo a poner bajo consideración era el de la denegación de justicia, es decir, el incumplimiento del Estado a su deber de protección jurisdiccional del individuo, en el entendido de que el alcance de este deber está definido por lo que el Derecho le impone al juez. Ahora bien, mientras que la garantía del derecho al recurso pertenece, no exclusivamente, sino inevitablemente a las jurisdicciones ordinarias, el carácter estrecho del esquema de competencias en el cual está encerrado el Consejo Constitucional le impide conocer un número no desdeniable de actos constitucionales¹⁵. Siendo real el riesgo de denegación de justicia tratándose de actos constitucionales individuales, parece razonable admitir que mientras el Consejo Constitucional no pueda conocerlos, los jueces ordinarios pueden hacerlo¹⁶.
- c. Frente a los actos constitucionales institucionales, en cambio, el juez ordinario debe sistemáticamente declinar su competencia. Además que estos actos no implican en principio ningún atentado a los derechos y libertades fundamentales de los individuos, la exclusividad de la competencia del juez constitucional es, respecto a ellos, doblemente fundada.

La primera justificación es común al conjunto de los actos constitucionales. Ella se conecta a los principios generales que presiden la organización constitucional del poder en todo Estado de Derecho; más concretamente a las exigencias inherentes a la separación de poderes y a la posición específica del juez constitucional dentro de dicha

los conflictos constitucionales, ser decisivos. La tercera observación tiene por objeto precisar que la incompetencia de las jurisdicciones administrativas respecto a los actos constitucionales no se limita a los órganos constitucionales “más importantes”. Cubre todos aquellos que se relacionan al ejercicio de sus atribuciones constitucionales específicas por un órgano, cualquiera que sea (Consejo superior de la magistratura, Consejo económico y social, Ministros en algunos casos, etc). El principio no encuentra pues ninguna restricción “orgánica”. El único límite que puede asignársele es de orden material.

- 15 En primer lugar, Francia no dispone de un procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales, especialmente adaptado al juicio de los actos constitucionales institucionales. Pero esto no sería aún lo más grave, en la medida en que éstos no pueden en principio interferir directamente en los derechos y libertades de los individuos. Luego, y sobre todo, no existe en Francia una vía de recurso directo que permita a los individuos acudir al juez constitucional para obtener la protección de sus derechos fundamentales (del tipo recurso de amparo español o el recurso directo alemán). Ahora bien, tal parece ser la vía ideal para obtener el juzgamiento de actos constitucionales individuales. Los mecanismos de cuestiones prejudiciales de constitucionalidad se prestan también, pero como es sabido, el proyecto emprendido en este sentido a principios de los años noventa nunca tuvo éxito.
- 16 Algunas sentencias del Consejo de Estado pueden por otra parte analizarse como habiendo aplicado esta excepción, aunque el reconocimiento por el juez administrativo de su competencia respecto a los actos constitucionales individuales pasa a menudo por una operación de descalificación del acto.

organización. La segunda razón del monopolio de competencia en favor del juez constitucional para juzgar los actos constitucionales es más específica y sólo se refiere a los que de entre ellos puedan calificarse como “institucionales”. Ella procede de la constatación que cuando un acto semejante se encuentra en el corazón de una controversia, lo que se pide al juez no se limita al juzgamiento de un acto constitucional, sino que se extiende a la resolución de un conflicto constitucional, es decir de una controversia entre sujetos titulares de funciones constitucionales y respecto a la interpretación o la aplicación de la Constitución, quedando entendido que el término “Constitución” debe aquí comprenderse en su sentido más estricto, como norma que establece la separación de poderes, es decir, que distribuye las funciones constitucionales permitiendo la realización de la soberanía. Ahora bien, esta consustancialidad del conflicto constitucional que puede ser considerada como el corazón, o la esencia de la Constitución, implica que solamente el juez constitucional la pueda conocer¹⁷.

Si ella no siempre ha sido presentada de esta forma y de hecho, nunca explícitamente, la especificidad del régimen contencioso debiendo haber sido reservada a los actos constitucionales institucionales, potencialmente al centro de los conflictos constitucionales, aparece sutilmente en la doctrina y la jurisprudencia de las jurisdicciones ordinarias francesas relativas a los “actos no justiciables”. Mientras que los autores admiten generalmente que son las relaciones de carácter constitucional entre autoridades públicas, y no solamente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, las que están incluidas en la categoría de los actos de Gobierno, los jueces declinan hoy su competencia para juzgar los litigios relativos, no solamente a los informes del poder ejecutivo con el Parlamento, sino también a las relaciones entre las autoridades públicas constitucionales, los cuales escapan por allí incluso a su jurisdicción.

El conocimiento del contencioso inter-orgánico presenta pues la ventaja de ofrecer los instrumentos de definición del “acto de Gobierno”. Puede ser calificado de acto constitucional institucional, objeto potencial de conflicto constitucional, es decir, de una controversia cuestionando la separación de poderes, entendida como la distribución de atribuciones constitucionales entre los órganos constitucionales. Y eso no es todo. El conocimiento del proceso examinado ha igualmente revelado cómo y en qué medida los “actos de Gobierno” podrían dar lugar a un control jurisdiccional.

2.2. La justiciabilidad de los “actos de gobierno”

La tradición francesa de los actos de Gobierno prácticamente desapareció en Alemania, en Italia y, aunque en menor medida, también en España. Esto no deja claramente de tener vinculación con la existencia, en cada uno de estos Estados, de un

17 Conviene precisar, por otra parte, que si los conflictos constitucionales se refieren en principio a la interpretación o aplicación de las disposiciones constitucionales fundamentales que organizan, horizontal y verticalmente, el ejercicio del poder del Estado, no se excluye absolutamente que se establezcan en torno a la aplicación o el interpretación de disposiciones infra constitucionales. El juez ordinario no es más competente en ese caso. En cuanto los parámetros de referencia aplicables a un conflicto institucional encuentran su anclaje en una disposición de la Constitución formal relativa a la organización del poder, o pueden observarse como participando del Derecho Constitucional material, el litigio concierne a la categoría de los conflictos constitucionales, y su resolución no puede resultar sino de la competencia de la jurisdicción constitucional.

procedimiento de resolución jurisdiccional de litigios entre órganos constitucionales. En efecto, en el momento que la función en el ejercicio de la cual es tomado el acto objeto del conflicto no presenta ninguna especie de importancia respecto a la calificación del litigio en tanto que conflicto entre órganos constitucionales, el proceso analizado podría ciertamente constituir el medio adecuado para garantizar la regularidad jurídica de toda una serie de actos actualmente no justiciables en Francia.

Si parecía ser con toda seguridad fastidioso, y probablemente inútil, el elaborar una lista exhaustiva de estos actos, en cambio pareció muy conveniente mostrar, siguiendo una clasificación basada en un criterio orgánico y recurriendo a algunos ejemplos significativos, buen número de ellos que han podido, en el extranjero, gracias al procedimiento de resolución de los litigios entre órganos, ser objeto de un control jurisdiccional.

Tratándose en primer lugar de los actos del Jefe del Estado actualmente no justiciables en Francia, es necesario reconocer que numerosos de ellos han podido —en el extranjero— o podrían integrar el contencioso inter-orgánico, sea que se trate de decisiones suyas que tienen una incidencia sobre “la vida” de los otros órganos constitucionales (como aquellas relativas a la composición del Gobierno, como lo prueba la jurisprudencia italiana, o aquellas tomadas en el ejercicio del derecho de disolución, como fue el caso en Alemania), o de sus intervenciones en procesos de elaboración de normas internas (como la negativa a firmar una resolución, el decreto de promulgación de una ley, o la decisión de revisar la Constitución que pasa por el artículo 11 de la Constitución), o también de sus decisiones tomadas en calidad de Jefe de las fuerzas armadas (como las decisiones de enviar fuerzas militares francesas al extranjero o de reanudar, antes de la negociación de un compromiso internacional, una serie de pruebas nucleares).

La misma observación ha podido hacerse, en segundo lugar, acerca de los actos de los órganos gubernamentales. Aún allí, un procedimiento de resolución de los litigios entre órganos permitiría someter a un juez un gran número de actos momentáneamente no justiciables en Francia. Pensamos, en particular, en las iniciativas gubernamentales dentro del proceso de elaboración de leyes (decisiones fijando sus posiciones en la agenda de debate; decisiones de declarar, o no, la urgencia ante el Parlamento de la aprobación de un proyecto de ley), así como en las decisiones ministeriales de oposición del *secret-défense*, sobradamente susceptibles de obstaculizar el ejercicio de sus misiones por los jueces o las comisiones parlamentarias de investigación.

Por otra parte, y en tercer lugar, si bien la esfera de no justiciabilidad de los actos de los órganos parlamentarios se encontró considerablemente reducida bajo la Quinta República, ello no logró que un cierto número de decisiones de estos órganos dejen de ser no susceptibles de ser sometidos a un juez. Ahora bien, tal como lo destaca generalmente la doctrina extranjera, como expresión de las funciones constitucionalmente confiadas a las Cámaras o a los órganos en los cuales ellas se articulan, todo tipo de acto procedente del Parlamento debe poder constituir el objeto del conflicto de atribuciones. Esta afirmación se refiere tanto a los actos que tienen un alcance externo al Parlamento (como las medidas parlamentarias que se producen en el proceso de elaboración de las leyes, los actos parlamentarios de control del Gobierno o las decisiones de denegación de levantar la inmunidad de un parlamentario) como a aquellos cuyo alcance no excede la esfera parlamentaria (como las medidas disciplinarias y de policía adoptadas contra los parlamentarios o aún los actos que obstaculizan sus derechos de iniciativa, de expresión, de información y de representación, o de participación en las comisiones).

En cuarto lugar, finalmente, apareció que —en el examen del Derecho italiano, en particular— la instauración del proceso examinado permitiría también controlar algunos actos de los órganos jurisdiccionales ordinarios. Ciertamente, su no justiciabilidad está en Francia tradicionalmente mucho menos desprestigiada que constatada, pero algunas voces comienzan a elevarse hoy en favor de tal control. Concretamente, un procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales permitiría comprobar la “constitucionalidad institucional” de algunos de dichos actos. Se piensa por ejemplo en las sentencias del Tribunal de Casación pronunciándose sobre la responsabilidad de los parlamentarios en desconocimiento del artículo 26, al. 1, de la Constitución; en aquellos actos por los cuales las jurisdicciones ordinarias supremas se arrogan un poder normativo que el constituyente no se propuso reconocerles; y también aquellos que usurparían las competencias del Alto Tribunal de Justicia y del Tribunal de Justicia de la República.

Muchas otras decisiones de los órganos constitucionales franceses actualmente no justiciables, a imagen de los actos de Gobierno, podían haber sido mencionadas. Sin embargo, los ejemplos citados serían sin duda suficientes para comprender que el Consejo Constitucional podría perfectamente conocer si él está investido de una competencia general para zanjar los conflictos entre órganos constitucionales. El interés de un control semejante, es evidente en cuanto estas decisiones no son completamente discrecionales sobre el fondo, o incluso simplemente formalmente condicionadas, y que ellas sonde naturaleza que pueden afectar a las atribuciones de otros órganos constitucionales. Por lo demás, sería erróneo pensar que esta competencia haría de Francia un Estado “totalmente-jurisdiccional”. Al mismo tiempo que él testimonia de la justiciabilidad de los “actos de Gobierno”, en efecto, el conocimiento del contencioso inter-orgánico pone de manifiesto que una serie de actos y de cuestiones pueden y deben, en un Estado de Derecho, permanecer, en cierta medida al menos, no justiciables. Pensamos, en particular, en los actos del juez constitucional mismo, que pueden a lo máximo concernir a una jurisdicción “doméstica”¹⁸, y a las cuestiones políticas, lo que las contribuciones de nuestro estudio al Derecho en general han confirmado.

III. LOS APORTES CORRESPONDIENTES AL DERECHO EN GENERAL

Más allá de los derechos extranjeros y francés, es al Derecho en general, y más concretamente a la teoría jurídica del Estado, que el estudio de la resolución jurisdiccional de los conflictos entre órganos constitucionales ha contribuido. Este trabajo en efecto

18 El juez constitucional, aunque es un órgano constitucional, nunca es admitido en el círculo de los temas de los procedimientos de resolución de los conflictos entre órganos constitucionales. La *ratio* fundamental de esta “descalificación” es doble. Ella debe, por una parte, ser relacionada al principio general del derecho, inmanente en todo ordenamiento jurídico respetuoso de las libertades, según el cual nadie puede ser juez de su propia causa (*nemo iudex in causa propria*). Por otra parte, resulta de un principio fundamental del Derecho Constitucional en virtud del cual es imposible recurrir contra las decisiones del juez constitucional. Esta norma se formaliza por otra parte en un gran número de constituciones, en particular, en los artículos 164-1 de la Constitución española, 137-3 de la Constitución italiana y 62-2, de la Constitución francesa. Y si algunas varianzas se admiten a veces, no consisten generalmente sino en las posibilidades de recurso ante el juez constitucional mismo.

permitió aportar modestamente a la teoría de la separación de poderes, por una parte (3.1), y a la teoría de la justicia constitucional por otra (3.2).

3.1. *La contribución a la teoría jurídica de la separación de poderes*

La constatación de la proliferación de los sujetos de los conflictos entre órganos constitucionales ha conducido a preguntarse en cuanto al destino verdadero del proceso explorado. En efecto, el objetivo generalmente asignado a este nuevo proceso por sus inspiradores era la garantía de la perpetuidad del Estado, de su forma de Gobierno, es decir de la Constitución y, más específicamente, de la separación de poderes. Ahora bien, según tal perspectiva, habría sido consecuente el reconocer la legitimación para actuar a los tradicionales poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y —eventualmente— judicial. No obstante, hay que reconocer que la realidad es otra y no puede vincularse a este esquema teórico. Entonces, la eficacia de un método midiéndose por el mismo rasero de su propensión a realizar el objetivo en vista del cual se instituyó, implica una de dos cosas: o es que el procedimiento es ineficaz, lo que no significa necesariamente que no es de ninguna utilidad, pero no permite lograr el objetivo contemplado por sus instigadores; o es que este concepto no tiene el sentido que se le atribuye comúnmente, en cuyo caso el procedimiento puede ser eficaz en la medida que todos los “poderes” a los cuales reenvía dicha “separación de poderes tienen acceso. Esta dialéctica constituyó el punto de partida de una serie de reflexiones que consistían en mostrar que la renovación de la finalidad del contencioso de los conflictos entre órganos constitucionales (1) revela, y acentúa, una renovación del concepto de separación de poderes (2).

1. Mientras que los redactores de los textos instituyentes de los procedimientos de resolución de conflictos entre órganos constitucionales alegaban generalmente su vocación a garantizar el respeto de la separación de poderes, la doctrina interesada por la institución tiende en adelante a reconocerle una doble virtud.

En el plano del análisis estrictamente jurídico, el permitiría proteger las atribuciones constitucionales específicas de los órganos constitucionales. No es pues un simple medio de conservación, o de reconstrucción, de la separación de los tres poderes del Estado, es decir de la forma de Gobierno, tal como fue establecida por el constituyente; es un instrumento de protección de las competencias del conjunto de los órganos constitucionales del Estado resultante de sus atribuciones constitucionales específicas. Siguiendo una perspectiva más jurídico-política, el procedimiento de resolución de controversias entre órganos constitucionales sería un instrumento de protección de las minorías políticas, y más específicamente de la oposición parlamentaria: gracias al contencioso inter-orgánico, ésta no está obligada a soportar una regla de juego unilateralmente establecida por la mayoría.

Aunque la protección de las atribuciones específicas de los órganos constitucionales y la defensa de los derechos de la oposición constituyen indudablemente virtudes del proceso examinado, son sin embargo *a priori* distintas de las relevadas por sus inventores. Esto habría podido conducir a estigmatizar una desviación del mecanismo, si la evolución descrita no se hubiera revelado como la traducción de una necesidad, al menos latente, de renovar el concepto de separación de poderes.

2. En verdad, dadas las críticas que constantemente sufrió el principio de separación de poderes, la idea no era tan sorprendente y no tenía, en sí, nada muy original.

Pero aún era necesario precisar de qué manera (a) y en qué medida (b) se opera la renovación observada.

- a. En cuanto al alcance de esta renovación, en primer lugar, pareció necesario distinguir, en la teoría de la separación de poderes, entre dos series de exigencias. La primera es de carácter sustancial. Se refiere al objetivo contemplado por la separación de poderes: es necesario fraccionar el ejercicio del poder estatal con el fin de evitar los abusos de poder, el despotismo vinculado a la confusión de los poderes en un mismo cuerpo y, de esa manera, garantizar las libertades individuales. La segunda es de carácter formal. Ella concierne al medio elegido para alcanzar este fin, y más concretamente a las modalidades según las cuales el poder debe dividirse: el fraccionamiento del poder se opera por distribución de las tres grandes funciones del Estado entre tres grandes conjuntos de órganos cualificados, por metonimia, de “poderes”, legislativo, ejecutivo y judicial. Ahora bien, es ineludible convenir que las distintas propuestas para reformular la teoría nunca se han referido a su aspecto sustancial, lo que aún parece ampliamente admitido hoy, y no siempre ha afectado más a que su dimensión formal¹⁹. El estudio de la resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales no ha conducido a ir más allá.
- b. En cuanto a las modalidades de la renovación considerada, luego, dos ideas pueden ser adelantadas. Estas dos ideas constituyen, ciertamente, dos aspectos de una misma realidad, pero no se sitúan sobre el mismo plano.

Así pues, y en primer lugar, según una perspectiva estrictamente jurídica, la separación de poderes debería hoy ser entendida como significando una distribución del poder entre órganos constitucionales. La complejidad de los textos constitucionales contemporáneos a menudo ha conducido a la doctrina a estigmatizar la falta de adaptación de la teoría tradicional de la separación de poderes a la realidad jurídico-institucional. Es cierto que los textos constitucionales contemporáneos son generalmente de una tal complejidad que es prácticamente imposible, fuera de algunas reminiscencias esporádicas, encontrar los cánones, por demasiado simplistas, de la concepción clásica de la separación de poderes²⁰. Por otra parte, estos poderes no se presentan siempre, como complejos de órganos, estructurados según una arquitectura piramidal y encapsulados por un órgano supremo²¹. Finalmente, la teoría clásica de la separación de poderes define los poderes por la función que les es atribuida: a cada poder corresponde una de las tres funciones del Estado, desarrollada por el conjunto de los órganos integrando el poder. Ahora bien, es precisamente sobre la concepción tradicional de la función, criterio

19 La doctrina opera así a menudo una distinción entre el alcance permanente y el alcance histórico del principio, o entre el sentido preceptivo (la necesidad de proceder a un fraccionamiento del poder para evitar el absolutismo y garantizar las libertades; evitar la confusión de los poderes, con el fin de garantizar el equilibrio institucional) y el sentido descriptivo (la indicación de un modelo que asigna funciones específicas a poderes determinados) de la teoría.

20 El lugar particular del Jefe del Estado y la existencia de una jurisdicción constitucional son más que reveladores a este respecto.

21 Los dos poderes mencionados a la nota anterior son también aquí bastante característicos, y a ellos se les puede agregar los jueces.

de definición del poder del Estado, que las críticas fueron más intensas. Esta toma de conciencia cada vez más importante sobre la insuficiencia del criterio de la función como denominador que permitía operar, o describir, el fraccionamiento del poder estatal²², condujo a la doctrina a proponer un criterio de sustitución, mucho más en fase con las realidades constitucionales contemporáneas: la atribución constitucional. Las ordenanzas constitucionales contemporáneas están en efecto caracterizadas por una atomización de funciones, perdiendo su unidad en favor de atribuciones constitucionales específicas, y por una pulverización de poderes, abandonando su globalidad en beneficio de órganos constitucionales, a los cuales se confían dichas atribuciones²³. Los esquemas constitucionales actuales son pues mucho más complejos de lo que sugiere la concepción clásica de la separación triangular de los poderes, cuyos estándares deben ser repensados: el denominador pertinente de la división del poder no es ya la función, sino la atribución constitucional, y la unidad fundamental de la fragmentación horizontal del poder estatal no es ya el poder, sino el órgano constitucional. La división del poder estatal operada por las Constituciones contemporáneas no da por lo tanto nacimiento a una separación de poderes en el sentido tradicional de la expresión, sino a una separación de órganos constitucionales, es decir, a una distribución de las atribuciones constitucionales específicas entre órganos constitucionales²⁴.

22 Es bien raro, en efecto, que un poder esté investido exclusivamente con una sola y misma función; al contrario, los mismos órganos son generalmente pluri-funcionales, es decir que pueden ser llamados a participar en el ejercicio de varias funciones, mientras que no pueden considerarse como dependiendo del mismo “poder”. Las funciones no son pues, conjuntos homogéneos; son transversales y policéntricas, lo que las vuelve difícilmente aptas para servir de criterio satisfactorio de definición del poder del Estado.

23 Sobre el concepto de órgano constitucional, cf. *supra*, 2.1.1, a.

24 Este análisis no es nuevo. Ya había sido propuesto, en particular, por un autor italiano (L. Volpe) desde el final de los años sesenta. Las conclusiones que éste extrajo no obstante nos parecieron excesivas. Mientras que para él, el concepto de separación de poderes debía abandonarse completamente, para nosotros simplemente debe renovarse. En primer lugar, la separación de órganos debe ser considerada como una clase de derivado, o de perfeccionamiento, de la separación de poderes; como un método más elaborado de distribución horizontal del poder estatal, cuya bi o tripartición podría constituir el grado mínimo. En seguida, queda claro que la “separación de órganos” podría perfectamente ser designada por la fórmula “separación de poderes”, a condición no obstante de admitir la renovación semántica que se impone. No se duda, en efecto, que los órganos constitucionales constituyen poderes, y sería incluso posible calificar sus atribuciones constitucionales específicas de “poderes” (en sentido material) o también de “funciones”, a condición, aún así, de interpretar estos términos como es debido, es decir, como significando habilitaciones a ejercer la soberanía. En cuanto a la “separación” no ha designado nunca otra cosa sino una distribución del poder entre al menos dos unidades, relativamente independientes. Finalmente, desde una perspectiva teleológica, es cierto que el fraccionamiento del poder estatal, cualquiera que sea el denominador elegido para operarlo y la unidad fundamental de poder en el Estado que él lleva a definir, constituye siempre una fórmula organizativa de ejercicio de las funciones del Estado que tienen, en cierta medida al menos —la búsqueda de eficacia de funcionamiento de la máquina estatal que no puede ser ignorada—, por objetivo evitar los abusos de poder, el despotismo vinculado a la confusión de los poderes en un mismo cuerpo y, por eso mismo, garantizar las libertades individuales.

En segundo lugar, y a nivel más político, la separación de poderes tomaría hoy la forma de una distribución del poder entre la mayoría y la (las) minoría(s) política(s). La idea no es nueva. Procede de la constatación que la realidad del régimen parlamentario tiende naturalmente a favorecer la concentración del poder en una sola entidad política: la mayoría. El peligro para las libertades procedente entonces, en régimen parlamentario, del riesgo de omnipotencia de la mayoría política —respecto de la cual ya no es necesario demostrar que ella no siempre tiene la razón jurídica—, su protección pasa necesariamente por el reconocimiento de derechos en favor de la minoría política, único verdadero contrapoder político en régimen parlamentario²⁵.

Por último, la separación de poderes aparece siempre como un principio fundamental de organización del poder estatal comandando una división de poder indispensable para su limitación y, al mismo tiempo, para la garantía de las libertades individuales. Son las modalidades según las cuales ella se presenta en los Estados parlamentarios contemporáneos que cambiaron, para tener en cuenta el pluralismo —en sentido amplio del término— jurídico-constitucional y político-institucional que caracteriza en adelante a la mayoría de los Estados democráticos. Esta es la razón por la que fue posible concluir que la evolución de la finalidad de los procedimientos de resolución de conflictos entre órganos constitucionales mencionada anteriormente no es realmente más que la traducción, a nivel contencioso, de la doble renovación sustancial afectando al tradicional principio de separación de poderes²⁶.

3.2. La contribución a la teoría de la justicia constitucional

Last but not least. El último aporte del estudio de la resolución jurisdiccional de conflictos entre órganos constitucionales al Derecho en general residió en una contribución a la teoría de la justicia constitucional, en la cual hemos creído poder destacar a la vez la esencia (1) y los límites (2).

3.2.1. La esencia de la justicia constitucional

Las reflexiones que condujeron a dirigir la constatación de la competencia sistemática y exclusiva del juez constitucional para conocer conflictos entre órganos constitucionales, contruidos en torno a los conceptos de acto y conflicto constitucionales²⁷, dejaron aparecer lo que podría ser la esencia de la Constitución: la separación de poderes, es decir la organización y la definición de las modalidades de ejercicio de la soberanía

El principio de “separación de poderes” no es, en definitiva, completamente anticuado; debe solamente actualizarse.

- 25 De hecho, no hay ningún régimen parlamentario que no acuerde un mínimo de prerrogativas a las minorías políticas. La institucionalización de ellas procede en particular de los roles que se da a los partidos políticos para jugar o a los grupos parlamentarios y, más generalmente, del lugar reconocido a las minorías políticas en las instituciones, por el Derecho Constitucional y Parlamentario.
- 26 Por otro lado, forzoso es igualmente el reconocer que si la asimilación de las nuevas modalidades de realización de la separación de poderes en el contencioso inter-orgánico puede indudablemente mejorar la aplicación, no puede de ninguna manera impedir una multiplicación de los temas de los conflictos, inherente al pluralismo que caracteriza las ordenanzas constitucionales (y sociedades) contemporáneas.
- 27 Sobre estas nociones, cf. *supra*, 2.1.

en el Estado. Si las Constituciones modernas van generalmente mucho más allá, eso no podría hacer olvidar que la Constitución está hecha antes que todo y esencialmente para realizar la separación de poderes. En cuanto a la justicia constitucional —en el sentido más fuerte posible de la fórmula—, la que no puede (en el modelo europeo) estar incluida sino que en la jurisdicción constitucional, ella consiste básicamente en el control del respeto de la organización de la soberanía y las modalidades según las cuales debe ejercerse, es decir en la garantía jurisdiccional de la separación de poderes. Es decir, en resumen, que la justicia constitucional se refiere esencialmente a todo lo que afecta a la aplicación de la soberanía en el Estado.

Paralelamente, las reflexiones llevadas sobre el contencioso de resolución de conflictos entre órganos constitucionales han contribuido naturalmente a la delimitación de la esfera de competencia de las jurisdicciones ordinarias. En particular, abrieron la vía a una mejor delimitación del ámbito del recurso por exceso de poder administrativo. Si el límite “superior” de este ámbito y esta esfera ya se mostraba sutilmente en la jurisprudencia, sobre todo pragmática, relativa a los actos constitucionales no justiciables (esencialmente institucionales), la puesta en relieve del fundamento de la competencia propia del juez constitucional para conocer del contencioso inter-orgánico permitió una determinada teorización de este límite. Se ha visto, sin embargo, que los principios, según los cuales el juez constitucional debería ser el único competente para juzgar los actos constitucionales y para zanjar los conflictos constitucionales comportan importantes excepciones, que justifican las necesidades para el juez ordinario, y más específicamente el juez administrativo, de ejercer un control completo de los actos administrativos y de proteger los derechos y libertades fundamentales.

Al final, parece que la competencia exclusiva del juez constitucional, y en consecuencia la incompetencia de las jurisdicciones ordinarias, sólo presenta carácter absoluto por lo que se refiere, precisamente, a los litigios que suponen a la vez el pronunciarse sobre la regularidad de un acto constitucional y el decidir sobre un conflicto constitucional, es decir, en resumen, dirimir un conflicto entre órganos constitucionales.

3.2.2. *Los límites de la justicia constitucional*

La puesta en evidencia de la impotencia del contencioso inter-orgánico relativa a ciertos aspectos fue la ocasión para ser más sensibles los límites consubstanciales al poder de jurisdicción constitucional.

- a. El primero de estos límites es relativo. Corresponde a la no justiciabilidad de las “cuestiones políticas”. En efecto, a diferencia de los “actos de Gobierno” —sobre los que se ha demostrado que podrían concernir al juez constitucional—, las cuestiones políticas parecen no justiciables de manera natural. Es claro que estos conceptos no están desligados: ambas designan objetos no susceptibles de control jurisdiccional. Pero los prejuicios y caracteres de la no justiciabilidad que se les asocia son bien distintos. Las decisiones correspondientes a las cuestiones políticas son no justiciables porque no existe parámetro jurídico de referencia para operar un control; porque el Constituyente eligió dejar a los poderes políticos libres para decidir; porque están referidas, en último análisis, al poder discrecional de los órganos constitucionales. Por consiguiente, queda claro que el juez, aún fuera constitucional, no podría, sin exceder la esfera propiamente jurisdiccional de sus atribuciones, conocer de cuestiones políticas. Sobrepasar estos límites volvería de nuevo, de hecho, para el juez, a arrogarse un poder de decisión político que

el ordenamiento jurídico sólo se propuso reconocer al órgano competente para asumir el acto objeto del control.

Eso no significa sin embargo que cuando se encarga a un juez constitucional el conocer de conflictos entre órganos constitucionales y, por lo mismo, sobre “actos de Gobierno”, su control está prácticamente desprovisto de todo alcance. En primer lugar, los actos constitucionales institucionales no se resumen a puras decisiones políticas. Además de las normas de competencia, no es raro que la Constitución plantee las condiciones de forma, de procedimiento y a veces incluso de fondo, del ejercicio por los órganos constitucionales de sus atribuciones constitucionales. Ahora bien, salvo que se niegue el carácter de norma jurídica de la Constitución, parece coherente admitir que el respeto de estas condiciones pueda ser comprobado por un juez. Luego, todo indica que incluso las cuestiones políticas no están necesariamente sustraídas de todo control jurisdiccional. En primer lugar, es posible que una cuestión aparentemente no regulada, lo sea en realidad, no por los textos, sino por principios no escritos. En segundo lugar, parece que incluso el ejercicio de un verdadero poder discrecional pueda dar lugar a un examen jurisdiccional. Basta, para concebirlo, con pensar en el contencioso administrativo del exceso de poder. Por supuesto, no puede tratarse sino de un control extremadamente limitado, limitado al error manifiesto de valoración en la calificación jurídica de los hechos a la cual procedió el órgano constitucional para justificar su acción.

Este límite al poder de jurisdicción constitucional es pues doblemente relativo: por una parte porque depende de las previsiones constitucionales aplicables en cada Estado; por otra parte porque él implica su propio límite.

- b. El segundo límite consustancial al poder de jurisdicción constitucional presenta por su parte un carácter absoluto. Preguntándose, antes de cerrar el estudio de la resolución jurisdiccional de los conflictos entre órganos constitucionales, sobre la eficacia del proceso examinado, éste apareció claramente afectado de una debilidad. Mientras que sus instigadores le asignaban generalmente un papel de garantía de la rigidez de la Constitución y de la separación de poderes, pareció más sabio el decidirse a admitir su impotencia a satisfacer esta doble ambición.

En primer lugar, resulta que el juez de los conflictos entre órganos constitucionales interviene generalmente una vez que “el mal ya está hecho”. Y sea que es o no el caso, es la cuestión de la ejecución de las decisiones del juez constitucional la que se plantea. ¿Cómo obligar a un órgano constitucional a hacer algo a lo que se niega?. Si el problema de la ejecución de las decisiones del juez del exceso de poder administrativo puede solucionarse sin demasiadas dificultades, parece mucho más delicado tratándose de fallos emitidos sobre exceso de poder constitucional²⁸. Raros son los conflictos en los cuales se oponen los órganos constitucionales más importantes políticamente ya que estos poderes a menudo prefieren el intentar llegar a compromisos políticos, a lo

28 De hecho, parecería que es necesario reconocer que en caso de conflicto negativo, resultante no de una omisión sino de la negativa de un órgano constitucional a realizar lo que uno de sus homólogos considera que es su deber, ya no nos encontramos realmente frente a un conflicto de interpretación constitucional susceptible de ser solucionado por la vía jurisdiccional, sino ante a una crisis política, cuya solución no puede residir sino en un mecanismo de idéntica misma naturaleza.

que la dinámica del régimen parlamentario se presta naturalmente, o incluso utilizar, o aún usan cuando el conflicto no presenta una dimensión exclusivamente política, de los instrumentos políticos más radicales de resolución de conflictos —como la disolución o la moción de censura—, puestos a su disposición por la Constitución. En este sentido, es posible hablar de la residualidad del contencioso inter-orgánico, que no es más que la *extrema ratio* a la cual los órganos constitucionales más importantes recurren cuando ninguna solución puede encontrarse en terreno político. Pero cuando esta solución se encuentra, nada dice que no resultará en una revisión tácita de la Constitución, es decir, en una violación de la Constitución²⁹.

Seguidamente, mientras que sus instigadores veían a menudo en el contencioso inter-orgánico, establecido inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, una defensa contra las derivas tiránicas y un instrumento que permitiría garantizar completamente la separación de poderes, parece que esta ambición no podía sino ser inútil. Quizá podría, por un determinado tiempo, poner un freno al curso hacia la hegemonía de uno de los poderes del Estado, necesariamente en detrimento de los otros. Pero es muy evidente que él sería completamente impotente si todas las instituciones se abandonasen a la confusión de los poderes. Y aunque algunos órganos vieran emerger el peligro, es dudoso que el compromiso de un procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales hubiera sido de una gran ayuda. Se duda, en efecto, de la eficacia de los medios de defensa constitucionales en período de crisis muy graves.

Se percibe bien, finalmente, el límite superior del poder de jurisdicción constitucional: la aceptación por los órganos que supuestamente deben someterse a su propio principio y, más allá, al principio del Estado de derecho. La justicia constitucional presupone una determinada homogeneidad política y social; no puede desempeñar su papel sino fuera de toda situación políticamente excepcional, donde el Derecho corre el riesgo de caerse, y donde sólo le corresponde hablar a la política; no puede nada contra los golpes revolucionarios. Esta constatación forma indudablemente parte de aquellas que conducían a C. Schmitt a impugnar el interés de la jurisdicción constitucional. Si hoy parece difícil no darle razón respecto a este punto, dista mucho de ser cierto que la intervención de un guardián político de la Constitución habría sido suficiente para cambiar el curso de los acontecimientos.

A decir verdad, en semejante hipótesis, la única defensa se encuentra probablemente en el poder del pueblo para resistir a la opresión, apropiándose de nuevo de la totalidad de la soberanía cuyo ejercicio había delegado al Estado y a sus órganos, a la espera de poder prever la creación de un nuevo orden constitucional. El destino político de un Estado está entonces, en primer y último análisis, en las manos del pueblo, quien libera finalmente al juez constitucional de la aporía en la cual el procedimiento de resolución de conflictos entre órganos constitucionales parece encerrarlo.

²⁹ Es cierto que la facultad reconocida a las fracciones de órganos de acción, como es el caso en Alemania, para la defensa de las competencias del órgano al cual pertenecen puede constituir una defensa contra este tipo de desviaciones institucionales. ¿Pero la jurisdicción constitucional puede de verdad oponerse a los consensos políticos que implican los más altos órganos del Estado, que son también aquellos que se benefician de la más fuerte legitimidad y entre los cuales algunos —en particular el Presidente— a veces son investidos por la propia Constitución de un papel de intérprete de la Constitución?

Ha resultado inevitable, como colofón del estudio, el formular una conclusión ampliamente favorable sobre la institución considerada. Esta valoración positiva no tiende —lejos de ello— a una suerte de necesidad inconsciente de justificar cuatro años de estudios mediante la valorización de dicha institución central al estudio. Ciertamente, ella no deja de conllevar algunos límites, pero encubre importantes potencialidades.

Del restablecimiento de los equilibrios institucionales tan amenazados, al refuerzo de la normatividad de la Constitución, pasando por la protección de los derechos de las minorías políticas, o también a la propensión a convertir en justiciables y científicamente identificables los actos que escapan a todo control jurisdiccional en Francia, el procedimiento objeto de este estudio implica un potencial de regulación institucional tal como ha podido presentarse como una de las competencias más significativas de la jurisdicción constitucional.

Desde el origen siempre percibido como una injerencia indebida en un ámbito donde la política debía permanecer soberana, este proceso se considera hoy generalmente como el más propicio a la consecución del Estado de derecho.