

TÓPICOS SOBRE COMPETENCIAS E INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL

José Manuel Moreira Cardoso da Costa (*)

1. INTRODUCCIÓN

Nosotros tenemos un Tribunal Constitucional desde la revisión de la Constitución en 1982. Como los más jóvenes no lo sabrán, pero los más viejos lo conocen bien, Portugal tuvo un régimen autoritario hasta 1974, luego del cual se estableció la Constitución de 1976.

Yo podría usar exactamente las palabras de Carlo Mezzanotte para explicarles la razón por la cual se introdujo un Tribunal Constitucional en Portugal. Es muy semejante, es igual, es coincidente con la razón que determinó esta misma opción en Italia a fines de los años 40. Se trató de una nueva Constitución fundada sobre los principios del constitucionalismo democrático tradicional, pero que incorporaba varios aportes ideológicos muy diferentes, aún más contrastados, por ventura, que los aportes que determinaron la Constitución italiana de 1948.

Es una Constitución nueva que imponía la necesidad de un órgano que garantizara su cumplimiento y la observación de sus normas, de sus principios.

En el texto original de la Constitución y durante un período de seis años se mantuvo un órgano político militar de control de funcionamiento de las instituciones llamado

(*) Juez del Tribunal Constitucional de Portugal y Presidente del mismo desde 1989. Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra. Vicepresidente del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional.

“Consejo de la Revolución”. Este Consejo, debe decirse con toda lealtad, fue cediendo paso a paso y de una forma cada vez más acentuada su influencia sobre el proceso político, tuvo la inteligencia de hacerlo y la sabiduría de hacerlo. Pero permaneció durante un período de transición y tenía como tarea fundamental asegurar el funcionamiento regular de las instituciones democráticas y los principios de la revolución.

Claro que durante este período democrático, durante este periodo de transición no había propiamente lugar para un Tribunal Constitucional, es claro. Pero hubo espacio para algo que precedió al Tribunal Constitucional, una comisión constitucional que debía hacer obligatoriamente los informes para el Consejo de la Revolución, en todo lo que decidía respecto a cuestiones de constitucionalidad.

Esta comisión tuvo un papel muy importante en la garantía del control concentrado de las normas constitucionales en Portugal. Yo mismo y mi colega la integramos en momentos distintos.

Se trató de una comisión de juristas que fue de alguna manera un precedente del Tribunal Constitucional que se creó en 1982.

Así se terminó el período transitorio, salió de escena el Consejo de la Revolución y las instituciones asumieron el perfil común de todos los estados de constitucionalismo democrático.

2. LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL

El Tribunal Constitucional portugués tiene varias competencias, pero la competencia fundamental, aquella que lo caracteriza, que además representa el 95% o más de su trabajo, aquella que determinó su creación, es el control de constitucionalidad de las normas jurídicas.

No tenemos competencias que tienen algunos tribunales constitucionales como el italiano, como el alemán, como el español; por ejemplo competencias en lo que respecta a la decisión de conflictos de competencias al menos no las tenemos directamente, algunos conflictos los decidimos por vía del control de la constitucionalidad, pero directamente no poseemos esas competencias; pero tenemos algunas otras muy especiales que tienen que ver con el desarrollo del proceso político. Por ejemplo, todo lo que respecta a las elecciones del Presidente de la República, el desarrollo, las incidencias de su mandato, por ejemplo si hay un impedimento, si hay una renuncia, si hay muerte del Presidente. En incidencias de estas el tribunal tiene una intervención declaratoria. El Tribunal Constitucional de Portugal tiene competencia en materia de registro de los partidos políticos, de verificación anual de sus cuentas, incluso de control de su democraticidad.

Desde la última revisión de la Constitución, tiene competencia respecto a eventuales actos contra miembros de los partidos, regularidad democrática de sus deliberaciones. La más importante de las competencias del Tribunal Constitucional, después de las del control de constitucionalidad, es la competencia para controlar la regularidad de las elecciones políticas.

El Tribunal Constitucional en Portugal es el tribunal de última instancia, el “tribunal supremo” en materia electoral, tanto en el periodo pre-electoral de la presentación de candidaturas y del desarrollo de la campaña electoral como en el periodo post-electoral, de determinación de los resultados y control para la regularidad para la votación. Esta es, yo diría, la segunda competencia en importancia del Tribunal Constitucional y asimismo tenemos una competencia en lo que respecta a los Referéndum. El Tribunal Constitucional tiene también una competencia en materia de las consultas populares que la Constitución prevé tanto en el ámbito nacional como en el ámbito regional. Importa decir que en Portugal hay solamente dos regiones autónomas, muy específicas, en las islas del Atlántico. Existen también referéndum o consultas populares, en el ámbito local, las comunas. Cabe al Tribunal Constitucional, en esta materia ante todo, verificar que las condiciones que la Constitución y la ley imponen para que se pueda realizar un referéndum estén cumplidas, o que no se realice un referéndum sobre una materia, o en condiciones que no son las regulares.

Este cuadro de competencias, yo diría competencias complementarias de la competencia central y nuclear, que es la competencia de control de constitucionalidad de normas jurídicas. Lo que es así lo muestra de una forma muy clara nuestro texto constitucional, el que empieza por dar una definición de Tribunal Constitucional, dice que es el Tribunal al cual cabe específicamente administrar justicia en materias o cuestiones de naturaleza jurídico constitucional y después otra regla establece específicamente las competencias del Tribunal Constitucional.

El legislador constituyente tuvo el cuidado de distinguir dos grados de competencia por decirlo así, o tres grados de competencia.

En primer lugar cabe al Tribunal apreciar la conformidad de las normas respecto de la Constitución. Cabe al Tribunal Constitucional apreciar la conformidad a la Constitución en los términos de los artículos que después se citan.

Segundo, cabe también al Tribunal Constitucional... y se enumeran una serie de atribuciones, en materia electoral, de referéndum, partido políticos.

Finalmente, este es un punto importante, la Constitución abre al legislador la posibilidad de otorgar otras competencias al Tribunal Constitucional. Mediante una Ley Orgá-

nica se le pueden otorgar nuevas competencias y algunas le han sido efectivamente otorgadas por ley, como por ejemplo, la competencia de recibir las declaraciones de patrimonio y de entradas de los titulares de cargos políticos, éstos tienen que hacer un depósito en el Tribunal Constitucional de una declaración, las cuales pueden ser vistas hoy día por cualquier ciudadano, quienes tienen el derecho de solicitar a los servicios del Tribunal Constitucional que les muestren la declaración hecha desde el Presidente de la República hasta los alcaldes, un número muy grande de titulares de cargos oficiales.

3. INTEGRACIÓN O COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional de Portugal se compone de trece jueces, todos ellos tienen un origen directo o indirectamente parlamentario, es decir, así como ocurre con todos los demás tribunales constitucionales europeos, los jueces del Tribunal Constitucional de Portugal tienen su origen en un procedimiento político de selección, en el cual interviene en forma directa o indirecta, el parlamento.

Y esto es así porque justamente la razón de ser del Tribunal Constitucional está en que se ha de tratar de un tribunal con una legitimación muy especial para ejercer con eficacia sus competencias. Necesita de una legitimación que le es dada, por una parte, por un modo muy peculiar de selección de sus jueces, y por otro, por la intervención de órganos políticos, de órganos superiores del Estado, en la designación de sus miembros.

La designación es directa o indirecta por el parlamento, porque de los trece jueces, el parlamento solamente elige diez y los elige por dos tercios, lo que es una condición muy importante, una condición decisiva de que tengamos un tribunal que no haya sido nominado por la mayoría gubernamental, para designar los magistrados es necesario un compromiso, un acuerdo entre mayoría gubernamental y oposición para elegir los jueces del Tribunal Constitucional.

Por regla general, la mayoría parlamentaria y de gobierno no alcanza a dos tercios, lo normal es que tenga el gobierno una mayoría pero no de tercios del Parlamento. Esto significa que los jueces del Tribunal Constitucional, los diez que son elegidos por el Parlamento, tienen que recoger el apoyo de, al menos, una parte de las minorías parlamentarias, el nombramiento sale de un compromiso, de un consenso entre diferentes partidos y eso les da, efectivamente, esa legitimación calificada de la que hablaba.

Claro que es un proceso muy complicado en que, según nuestra experiencia, se han producido resultados muy positivos en lo que respecta a la presencia en el Tribunal Constitucional de las diferentes sensibilidades constitucionales que hay siempre en una comunidad; esto sí ha sido un buen resultado, pero a veces el procedimiento de selección se alarga

en el tiempo, hasta que se arregle un compromiso. Tenemos exactamente la misma experiencia que nuestros amigos italianos, no somos los únicos porque en España ocurre lo mismo y creo que en Alemania también, más o menos.

Los diez miembros designados por el Parlamento, a su vez, deben cooptar los tres últimos jueces que integran el Tribunal Constitucional, por eso digo que es una designación de origen parlamentario, pero indirecta.

Los diez jueces que el parlamento elige deben seleccionar a los tres restantes por mayoría calificada, porque son necesarios siete votos para designar a cada uno de los tres jueces que faltan.

Puedo revelarles, que esto se ha hecho siempre por un consenso, con una dificultad menor que en el consenso parlamentario. Algunas veces no ha sido fácil, la primera vez fue muy complicado, pero al final se hace con alguna mayor facilidad.

¿Qué se gana con esto? Pues se gana un poco en un cierto distanciamiento a una intervención exclusiva de los directorios de los partidos políticos en la selección de los jueces. Se gana una mayor facilidad en obtener el nombramiento del juez número trece, porque es más fácil obtener un consenso parlamentario para un número par que para un número impar. Es más fácil obtener este consenso en el seno de los diez miembros electos por el parlamento.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

Una palabra en el marco del control de constitucionalidad para corresponder a un pedido que el profesor Humberto Nogueira me ha expresamente dirigido, algo sobre una especialidad de nuestra competencia, que es la competencia para el control de la inconstitucionalidad por omisión.

Efectivamente el Tribunal Constitucional portugués tiene una competencia para controlar las omisiones del legislador. Es algo singular, muy raro, creo que en algunas constituciones de los países del este europeo de los años 90, han introducido algo parecido, pero en las constituciones que han creado tribunales constitucionales antes del nuestro, la italiana, la alemana, la austríaca, etc. no hay nada de esto. Esto se explica por una razón histórica que tiene que ver con el hecho del carácter acentuadamente programático de la Constitución portuguesa, sobre todo en su versión original del 76.

Era una Constitución muy empeñada en lo social, para no decir de una orientación socialista, que después con las sucesivas revisiones ha perdido mucho de ello, casi todo su radicalismo, pero conserva trazos sociales muy marcados y una orientación programática muy marcada, la cual exige una intervención legislativa para poner de pie algunas instituciones y algunas normas jurídicas en algunos sectores que tienen que ver con esta orientación social.

Este control de inconstitucionalidad por omisión se refiere solamente a intervenciones legislativas específicas, no es un control de la omisión del legislador en general, lo que se dice es que el Tribunal puede declarar la inconstitucionalidad cuando hace falta alguna norma jurídica para tornar efectivo un precepto de la Constitución; cuando son necesarias algunas medidas legislativas necesarias para tornar efectivas, accesibles las normas constitucionales. Es solamente un control cuando hace falta una ley específica para dar cumplimiento a una exigencia constitucional.

El Tribunal ha ejercido estas competencias muy raramente, hemos tenido cinco o seis solicitudes, solamente en dos casos hemos concluido que hacía falta una ley para dar cumplimiento a esta tarea constitucional.