

Crónica del Seminario internacional

La independencia de la Justicia Constitucional a examen

22 de marzo de 2024

Primera Sesión.

El difícil equilibrio de la justicia constitucional en el sistema constitucional.

UNAV, sede de Posgrado. 9:30 h.

Tras la presentación del encuentro científico, comenzó en la sede de posgrado de la Universidad de Navarra en Madrid con la sesión de la mañana bajo el título “El difícil equilibrio de la justicia constitucional en el sistema constitucional”.

La primera ponencia correspondió al profesor Ángel J. Gómez Montoro, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Navarra, quien partió de la consideración de la jurisdicción constitucional como el máximo intento de juridificar las relaciones políticas, por lo que resulta natural que de ella se deriven tensiones también políticas. Ello es una consecuencia derivada del objeto de enjuiciamiento que se ha venido advirtiendo desde el origen del modelo, como muestra la controversia entre Kelsen y Schmitt.

Puede decirse que judicializar la Constitución tiene un precio para el Tribunal Constitucional: si bien se controla jurisdiccionalmente la política, se crean tensiones, con el consiguiente riesgo para este. No faltan ejemplos en nuestro ordenamiento, como el que nos ofreció el control de constitucionalidad de la reforma del Estatuto de Cataluña de 2006. Ello va incluido en la función del Tribunal, pues a este le corresponde señalar los límites a los órganos políticos como su propia contribución al “indirizzo político dello Stato” (Sandulli).

Sin duda, algunas de sus competencias soportan una mayor carga política (recursos de inconstitucionalidad, conflictos entre órganos constitucionales...). Pero no puede obviarse que también los procesos de amparo se han traducido a veces en conflictos de calado político, especialmente los amparos parlamentarios. Un ejemplo particularmente expresivo lo encontramos

en el reciente Auto 177/2022 que, en una decisión sin precedentes, suspendió la tramitación de dos enmiendas en el seno de un procedimiento legislativo.

Todo ello no impide adoptar ciertas medidas para el correcto funcionamiento del sistema, pues es preciso enfatizar que el Tribunal Constitucional requiere siempre de la mayor legitimidad posible. Esto inevitablemente toca, de un lado, al sistema de elección y, de otro, a la propia actividad del Tribunal. Su credibilidad requiere de auctoritas y esta depende -en gran parte- de cómo desarrolle su actividad. A propósito de estos aspectos, no puede ocultarse que el tratamiento informativo, con la identificación política de los magistrados, no ayuda precisamente, aunque también sería muy conveniente que los propios magistrados no fomenten esa lectura partidista de su voto, evitando -por ejemplo- las filtraciones o las acusaciones cruzadas.

Desde luego -señala Gómez Montoro- el problema está más en la práctica que en la legislación. En efecto, el (rápido) paso del consenso al reparto de cuotas, ha convertido la renovación en un arma política, que no ha servido para excluir los “perfiles controvertidos” de los designados y ha tensionado la elección, que se ha visto retrasada, en ocasiones durante largos períodos. Y el problema no ha sido tanto la decisión del constituyente como la aplicación de las previsiones constitucionales y legales. La novedad en la proposición de candidatos en el Senado por las CCAA, o el mecanismo de hearings no puede decirse que haya mejorado la selección, que progresivamente se ha ido desplazando desde la regla inicial no escrita de elegir a los mejores y más cualificados a la elección de los perfiles más próximos al partido respectivo.

En relación con los límites de la jurisdicción constitucional y su interpretación, advierte que al Tribunal no le corresponde “reconstruir la Constitución” y considera que las tesis constructivistas lo empujan a un activismo que desborda su papel para convertirlo en un poder -de hecho- constituyente. Un ejemplo de ello puede apreciarse en las recientes sentencias que abordan el aborto o la eutanasia como nuevos derechos fundamentales, tratando así de cerrar el debate político y sustraer al legislador un espacio que le es propio y que, por tanto, ha de ser respetado.

Por otra parte, para que el Tribunal desempeñe su función pacificadora es también necesario que tome sus decisiones a tiempo. Los retrasos han deteriorado innegablemente su imagen: así, en relación con los decretos de declaración del Estado de alarma durante la pandemia del COVID-19, o respecto al conflicto de atribuciones a propósito del control del Gobierno en funciones.

Asimismo, resulta imprescindible el respeto a sus decisiones y su eficaz ejecución. Un tema que fue especialmente problemático con la crisis del process catalán y que llevó a introducir nuevos poderes de ejecución en 2015. Se trata de una reforma que suscitó importantes críticas pero que fue avalada por el propio Tribunal Constitucional y que debe valorarse positivamente pues lo grave no es que el Tribunal tenga esos poderes, sino que órganos autonómicos -incluido el Presidente de la Generalitat, que es la máxima representación del Estado en la Comunidad Autónoma- reiteren su voluntad de incumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Un corolario: la justicia constitucional es una pieza clave del constitucionalismo. En España, sus crisis sucesivas han llevado a algunas voces a cuestionar el modelo de jurisdicción concentrada, pero la solución -advierde- no pasa por menos justicia constitucional, sino por más y mejor tribunal.

La Catedrática de la Universidad Bocconi de Milán Marta Cartabia (ex Presidenta de la Corte Constitucional italiana, ex ministra de justicia y actualmente miembro de la Comisión de Venecia), advirtió que este es el tema central de las democracias constitucionales, donde la justicia constitucional se sitúa entre la naturaleza constitucional y la función técnica. Es el punto central y último de la crisis del Rule of Law, cuando el vértice del poder judicial converge con la política. En cualquier caso, el problema que se plantea en este seminario está lejos de ser únicamente español: estamos ante un debate generalizado, que se extiende a los distintos países de nuestro entorno.

Especialmente grave ha sido la crisis en Polonia, pero también se presenta en Turquía, Israel, EEUU, etc. La politización es el riesgo cierto que corren las Cortes Constitucionales. En este aspecto resulta central el nombramiento de los jueces constitucionales, cuyas renovaciones que puedan inclinar hacia la mayoría política de un momento, puede favorecer que se juegue con las demoras de la renovación.

El sistema de designación de la Corte Constitucional italiana persigue la más alta cualificación técnica con la intervención en el nombramiento de jueces, por tercios, del Parlamento y del Presidente de la República. No existe la posibilidad de prórroga, ni tampoco hay un pool de magistrados para las sustituciones, a diferencia de otros modelos. La Corte funciona con un número mínimo de 11 sobre un total de 15 magistrados, por lo que el retraso en la elección supone un riesgo cierto de bloqueo.

La selección de los magistrados es, para la profesora Cartabia, el punto central y decisivo para el funcionamiento de la Corte: deben ser personalidades, grandes expertos, pero también personas de gran prestigio.

Se refiere igualmente a los cambios que se han producido en la Corte a lo largo de los años para tratar de mejorar su funcionamiento, así como a aspectos que favorecen una mayor independencia o evitan una cierta politización, como el hecho de que en Italia no existe el recurso previo de inconstitucionalidad.

La última parte de su intervención la dedica a un tema de extraordinario interés, como es la importancia de la apertura de la Corte Constitucional a la sociedad y la relevancia de una adecuada comunicación, destacando la distancia o falta de colaboración entre la Corte y las asociaciones políticas.

Intervienen a continuación Paolo Zichittu, Ángel Rivero, Ángel Sánchez de Pazos, Francesco Biagi y Cecilia Rosado. Entre las cuestiones que se abordan figura el impacto del populismo en la función de la justicia constitucional y el efecto de los votos particulares -que no existen en Italia-

sobre la imagen del Tribunal Constitucional (Biagi), pues ayuda a mantener el secreto de las deliberaciones. Además, en el particular debate que se desarrolla sobre los votos particulares, se entiende que el contexto de polarización, llevaría a una situación más compleja y dividida de la Corte Constitucional. Una muestra es lo que actualmente puede apreciarse en España en la división frecuente en las cuestiones de calado político del resultado 7/4. Cecilia Rosado se centra en la imparcialidad del juez constitucional, dedicando particularmente su atención al nombramiento y estatuto jurídico de los jueces constitucionales, así como al instituto de la recusación, cuestión que no considera cerrada. Todo ello da pie a un diálogo sobre la importancia de la apariencia de neutralidad.

Renato Balduzzi se refiere en particular a las recusaciones y a la inexistencia de estos en el Comité europeo de Derechos sociales. Federico de Montalvo y M^a Isabel Álvarez Vélez abordan el estatuto del juez constitucional, insistiendo en la necesidad de que el Tribunal Constitucional respete su doctrina.

Claudio Panzera se refiere a las fórmulas procedimentales de la Corte Costituzionale, que pueden decir mucho sobre el activismo o no de los jueces constitucionales y, con ellos, sobre la independencia del órgano. Renato Balduzzi vuelve al tema de los votos particulares, y plantea, además, la fuerte tensión entre la política y la Corte Constitucional italiana debido al poder de esta para intervenir en la constitucionalidad de las leyes de reforma constitucional.

Alessio Rauti se refiere a la centralidad de la tutela de derechos como prospectiva para ese equilibrio de la función del TC. Giovanna Razzano al Self restraint y al principio de leal colaboración. El profesor Emanuele Rossi muestra nuevamente su preocupación por los nombramientos, pues puede resultar un modo de atacar a la Corte, deteniéndose en la diferencia entre un órgano que se puede equivocar y un órgano politizado.

La ponencia de síntesis corresponde a Antonino Spadaro, quien señala el momento actual como decisivo para el futuro del Estado Constitucional. Este no puede sobrevivir sin un sistema de Corte Costituzionale. Está en crisis el concepto mismo de Democracia constitucional, de Rule of Law. El estado constitucional es un estado necesariamente "jurisdiccional". En Italia hay dos órganos de garantía de la Constitución: el Jefe del Estado y la Corte Constitucional. Señala como "Triángulo de las Bermudas" a la Constitución, la Opinión Pública (sentimiento popular difuso, mutable, emocional) y la conciencia social consolidada (valor social, estable). En cuanto a los jueces constitucionales, han de ser personas sabias, no solo técnicas, pues los tribunales constitucionales deberían ser un areópago de la razón.

Segunda Sesión. La organización interna de los tribunales constitucionales como garantía de su independencia.

Universidad Pontificia de Comillas (ICADE). 15:30 h.

La segunda sesión comienza con la ponencia del profesor Matteo Cosulich, que se refiere inicialmente a la posición constitucional de la Corte, que exige una posición de independencia y autonomía. Como órgano vértice del ordenamiento, no está sometida al control de otros órganos, pero controla a otros. Es el verdadero custodio de la Constitución, no el Jefe del Estado. Y, a la vez, está obligada a custodiarse a sí misma. La Corte puede y debe autorregularse y autoremitirse a su jurisprudencia.

Desde esta perspectiva, se atisba la importancia de la autonomía del órgano que tiene tres dimensiones: autonomía reglamentaria, organizativa y presupuestaria. Aborda a este respecto la importante cuestión de la presidencia del órgano y la nominación de magistrados constitucionales, que debe prever una pluralidad de origen para reforzar la independencia del órgano. Se abordan, a continuación, distintas manifestaciones de la autonomía del órgano y sus implicaciones.

A continuación interviene Patricia Rodríguez-Patrón, refiriéndose brevemente primero al estado de la cuestión, para después señalar puntos críticos de la independencia del órgano y cómo, en concreto, la autonomía del órgano puede ser un mecanismo para mejorar aquella. El texto íntegro de esta ponencia se encuentra en este mismo apartado dedicado al seminario.

La profesora Asunción de la Iglesia se pregunta si puede objetivarse la idoneidad y el reconocido prestigio y más aún si cabe un control de los mismos (ex ante y ex post). A ese respecto se exponen algunos problemas que, en los últimos tiempos, se han producido respecto al procedimiento de verificación de la idoneidad de los magistrados electos, antes de tomar posesión de sus cargos, que el art. 2.1 g) LOTC le encomienda al pleno del TC.

Orlando Triguero se refiere a la necesaria transparencia con la que ha de contar el TC y al largo camino que, en este sentido, le queda por recorrer a nuestro Tribunal. Tania Groppi se refiere a la importancia del diseño institucional, de las reglas, pero también de las prácticas y comportamientos. Elisabetta Catelani, afronta la necesaria "autoridad" de los tribunales constitucionales; Massimo Luciani, la modulación temporal de las sentencias; Marco Olivetti, la interacción democracia y Jurisdicción, señalando que, en el caso de Italia, la Corte Constitucional no es independiente, sino "estatal" (antiregionalista).

Fernando Simón alaba los sistemas americano y alemán para conseguir la idoneidad de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, respectivamente. Ello

en contraposición con el descenso de calidad de los magistrados constitucionales en el caso español. Renato Balduzzi señala que la independencia del Órgano y del juez particular depende de muchas variables. Silvio Troilo ilustra con el debate reciente en Alemania sobre la necesidad de constitucionalizar las reglas actualmente establecidas en la ley ordinaria relativas al TC.

Fernando Rey destaca la diferencia entre la justicia constitucional italiana y la española. Respecto a esta última, analiza la situación desde la perspectiva del populismo que avanza y de la crisis catalana.

La Relación de síntesis corresponde al profesor don Ángel J. Sánchez Navarro, quien estima particularmente acertada la elección de los temas en cuanto al completo tratamiento del problema de la independencia de la justicia constitucional en Italia y España.