

La Constitución española y las reformas institucionales italianas: consideraciones comparadas

José Luis Prada Fernández de Sanmamed
Profesor Titular de Derecho Constitucional

Con el fin de colaborar en la acertada conmemoración del vigésimo aniversario de la Constitución española por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna, nos ha parecido aconsejable contribuir con unas consideraciones generales sobre la Constitución de 1978, en lugar de aportar un trabajo sobre un aspecto muy concreto de nuestra Ley Fundamental. En un tratamiento de este carácter resulta indicado un estudio de tipo comparatista, de ahí que no sea la primera vez que un constitucionalista conmemora una efeméride constitucional enmarcando la Constitución objeto de homenaje en el marco del derecho comparado¹.

¹ Estamos obligados a precisar que la redacción de este trabajo concluyó a principios de septiembre de 1998, puesto que la publicación de la contribución se producirá algo más tarde, ciertamente después del último cuatrimestre de 1998, periodo en el que, como es sabido, se ha abierto un amplio debate acerca de la necesidad o conveniencia de la reforma de la Constitución española. Este artículo es, por tanto, anterior a esa polémica y nos pareció que el mejor modo de conmemorar el vigésimo aniversario de la Constitución era conservar en toda su integridad la redacción inicial.

Sí se podría plantear, en cambio, que lo que exige una justificación es el marco de referencia que se utiliza para ese ejercicio comparado. Los exámenes de derecho comparado son cada vez más necesarios si se atiende al objetivo de construcción a largo plazo de un Derecho Constitucional Común Europeo y en la perspectiva de esta construcción es absolutamente incuestionable que no se puede olvidar la aportación italiana al Derecho Constitucional. Ahora bien, a la hora de utilizar el Derecho Constitucional italiano como referente se hace evidente que la más novedosa aportación de ese constitucionalismo es la que se desprende del dilatado proceso de dieciséis años en el que los italianos han intentado repetidamente una gran reforma institucional y constitucional. Así se explica alguna peculiaridad en el contenido de nuestra aportación, en la cual no nos conformaremos con dar cuenta sólo de la última fase de la reforma constitucional y optaremos por considerar en profundidad histórica los repetidos intentos de reforma de la Constitución italiana de estos últimos dieciséis años².

La siguiente exposición comienza con un primer apartado en el se recuerdan los vínculos más importantes entre los textos constitucionales históricos de Italia y de España. A continuación sigue un epígrafe en el que se informa resumidamente del proceso italiano de reforma institucional contemporáneo que, como ya se ha dicho, se remonta a más de tres lustros. Seguidamente, se destacan los aspectos más significativos de los proyectos italianos de reforma institucional, con la particularidad de que en la selección y en la descripción se atenderá a aquellos datos que tengan más interés para el debate constitucional español. Por fin, en un apartado todavía más típicamente comparatista, se procurará precisar cómo se regulaban en el último de los proyectos italianos de reforma constitucional las más inequívocas aportaciones de la vigente Constitución italiana a la Constitución española de 1978.

1. Elementos comunes de la historia del constitucionalismo español y del constitucionalismo histórico italiano

En este primer apartado tratamos de corroborar que en la historia constitucional de ambos países se han producido importantes influencias mutuas, por lo que

² A primeros de junio de 1998 la Cámara de los Diputados italiana terminó abandonando el sexto de los proyectos de gran reforma constitucional que había sido aprobado el 4 de noviembre del pasado año por una Comisión Bicameral presidida por D'Alema, dirigente de los Demócratas de Izquierda. Por el momento, este es el último de los proyectos italianos de gran reforma constitucional, y en cuanto a su alcance puede verse nuestro trabajo «La Comisión Bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, núm. 15, 1998, pp. 11-49.

no cabe el aislamiento entre ambos constitucionalismos, sino que, por el contrario, siempre será preciso tener presente la evolución de cada uno de ellos. Ciertamente lo que nos va a interesar más es ilustrar los elementos comunes, y en el ensayo que sigue no nos preocupará tanto dejar establecidas las verdaderas influencias, paternidades o filiaciones entre los respectivos sistemas, cuanto subrayar las coincidencias constitucionales a pesar de que estas similitudes puedan responder a influencias de otras Constituciones.

En una observación global se puede decir que durante el siglo XIX ya se aprecian coincidencias, pues los dos constitucionalismos están sometidos predominantemente a la influencia del constitucionalismo francés, si bien durante el siglo XX la correspondencia entre el modelo español y el italiano se hará cada vez más intensa.

Las primeras recepciones se producirán con nuestra Constitución de Cádiz, pues, al ser este texto constitucional una Constitución de un alto grado de irradiación, no puede extrañar que también influyera en el ámbito trasalpino. En efecto, la revolución española de 1820 exaltó al primer plano la Constitución de 1812, y al influir en el movimiento italiano del «Risorgimento», especialmente en los carbonarios, su ascendiente fue tal que, a partir de 1820, la Constitución de Cádiz llegó a ser promulgada en algunos Reinos de Italia³. En cambio, la primera Constitución italiana, el Estatuto albertino de 1848, se inspiró más predominantemente en la Constitución de la monarquía constitucional belga de 1831 y en la Carta Constitucional francesa de la monarquía orleanista de julio de 1830. Sin embargo, ese Estatuto albertino, que fue concedido por el Rey Carlos Alberto de Saboya, primero al Reino de Cerdeña y que se extendió después al Reino de Italia, se concedió al modo de una Constitución o una Carta *octroyée* de carácter flexible, por lo que también se debe relacionar necesariamente con nuestro Estatuto Real de 1834. Si el constitucionalismo español —como el constitucionalismo francés— evoluciona mediante la sucesión de diferentes Constituciones, en el caso italiano, sin embargo, la elasticidad del Estatuto albertino le permitió una duradera vigencia hasta el final de la segunda guerra mundial, pues incluso Mussolini se sirvió de él para encubrir su dictadura fascista.

Es más que discutible que en el tratamiento de la historia del constitucionalismo nos ocupemos de los periodos dictatoriales; no obstante, por tratarse de un ensayo de derecho comparado, están teleológicamente justificadas unas breves alusiones al respecto. Dado que el fascismo italiano utilizó el Estatuto albertino como cobertura de su dictadura no tenía por qué servir necesariamente de modelo a las dos dictaduras españolas⁴. Aun así, también es posible rastrear influencias

³ Acerca de esta cuestión, *vid.* J. FERRANDO BADÍA, «Vicisitudes e influencias de la Constitución de 1812», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, 1962, pp. 206 y ss.

del fascismo italiano en la Legislación fundamental de la Dictadura del general Primo de Rivera y en el Régimen autoritario franquista. Con relación a la primera de las Dictaduras españolas, la doctrina señala que en su Anteproyecto de Constitución de 1928 se percibe la presencia del fascismo italiano en la concepción intervencionista del Estado y en el corporativismo socio-económico⁵. Todavía son mayores las influencias que recibe la Dictadura autoritaria del general Franco, pero en este punto nos limitaremos a establecer la auténtica paternidad de una técnica cual es la competencia legislativa plena de las Comisiones parlamentarias, pues también estará presente en las vigentes Constituciones italiana y española, por lo que es una cuestión de la que habrá que tratar posteriormente. El origen de esta técnica de agilización legislativa está en el Derecho fascista italiano tardío, concretamente en los arts. 15 y 16 de la Ley de 19 de enero de 1939, Ley por la que se suprimía la Cámara de los Diputados y se instituía la Camera dei Fasci e delle Corporazioni. A continuación, el régimen autoritario franquista la incorpora a su Ley constitutiva de las Cortes de 1942 (art. 12) y posteriormente —por inspiración de Mortati— pasará a la Constitución italiana de 1947 (art. 72.3) y a la Constitución española de 1978 (art. 75.2 y 3)⁶.

Si al comparar la Constitución republicana española de 1931 y la vigente Constitución italiana atendemos, como se ha advertido, más a las confluencias que a las genuinas influencias, se aprecia un notable incremento en las similitudes de ambos ordenamientos, pues se registran coincidencias en lo que se refiere a la organización territorial del Estado, a la constitución de una Jurisdicción Constitucional, a las atribuciones normativas del Ejecutivo y a la participación popular con relación al proceso legislativo.

La forma territorial del «Estado integral» de la II República española tiene una influencia decisiva en la articulación del Estado Regional italiano de la Constitución de 1947, por la sencilla razón de que nuestro modelo republicano se debe considerar la fuente de inspiración de todas las modalidades europeas de regionalización a lo largo del presente siglo⁷. Por eso precisamente resulta difícil

⁴ Efectivamente, Mussolini se conformó inicialmente con conservar vigente el Estatuto, con la salvedad de que introdujo como órgano supremo el *Gran Consiglio del Fascismo*, órgano que, en nuestra opinión, sirve de inspiración, o viene a coincidir, en cuanto a sus funciones, con el Consejo del Reino del Anteproyecto de Constitución española de 1928.

⁵ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Constituciones históricas españolas*, 1986 (4ª ed.), p. 428.

⁶ Cf. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milán, 1997 (9ª ed.), p. 354 y J. DE ESTEBAN y P.J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho constitucional español*, Madrid, 1994, volumen III, pp. 562-563.

⁷ Para el asentamiento de semejante concepción fueron decisivas las monografías de G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale*, Bolonia, 1957 y de J. FERRANDO, *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*, Madrid, 1962.

concretar estas influencias. No obstante, sin ir más lejos, se pueden indicar como elementos que la vigente Constitución italiana importa de nuestra Constitución republicana: la denominación como «Región» del ente políticamente descentralizado, su concepción como una entidad dotada de una autonomía consistente en atribuciones legislativas y ejecutivas descentralizadas, la idea de un Estatuto de autonomía concebido como acto normativo interpuesto entre la Constitución y la legislación y, por señalar aspectos más concretos, nuestra Constitución republicana inspira al Ordenamiento italiano en la configuración de sus *leggi-cornice* al prever anticipadamente la leyes de bases del Estado (cf. párrafo 7º del art. 15 de la Constitución republicana española).

Entre la Constitución republicana de 1931 y la Constitución italiana de 1947 también hay correspondencia porque la primera estableció un Tribunal de Garantías Constitucionales y la segunda configuró una Corte Constitucional. En este caso, sin embargo, la influencia hay que atribuírsela al modelo kelseniano del *Verfassungsgerichtshof*, el Tribunal Constitucional de la Constitución austriaca. Efectivamente, atendiendo al sistema del control de la constitucionalidad se comprueba que el sistema italiano —como el sistema austriaco después de su reforma de 1929— se basa exclusivamente en el doble dispositivo del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad (cf. art. 140 de la Constitución austriaca y art. 134 de la Constitución italiana y art. 1º de la Ley Constitucional núm. 1, de 1948, de 9 de febrero). En realidad, a nuestro Tribunal de Garantías republicano —teniendo en cuenta que podía conocer, además, del recurso de amparo frente a resoluciones judiciales (cf. párrafo 1º del art. 45 de la Ley orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933)— se le debe considerar como el modelo que influye en el sistema del Tribunal Constitucional federal alemán al inspirar su *Verfassungsbeschwerde*, así como que es la fuente de inspiración de nuestro actual sistema de Jurisdicción Constitucional⁸.

Los demás elementos de correspondencia entre la Constitución republicana española y la vigente Constitución italiana son de índole más concreta, pero no por eso menos interesantes.

⁸ Estamos terciando en una antigua discusión del constitucionalismo español. Efectivamente, como aquí se sostiene, mantuvieron que nuestro actual recurso de amparo se basa en el recurso de amparo republicano español J. TOMÁS VILLARROYA «El Tribunal Constitucional en el Anteproyecto de Constitución», en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 20; y J. OLIVER ARAÚJO, *El recurso de amparo*, Palma de Mallorca, 1986, pp. 103-104. Por el contrario, defendió que nuestro recurso de amparo es deudor del recurso alemán F. RUBIO LLORENTE, «Sobre la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1982, núm. 4, pp. 61-62.

En cada Derecho, la regulación de los Decretos-Leyes y de los Decretos Legislativos responde a las características propias de su surgimiento (*praeter Constitutionem* o *contra Constitutionem*) sumadas a la evolución de esos instrumentos normativos en cada Ordenamiento, y la misma afirmación sirve en lo que se refiere a las regulaciones española e italiana⁹. Sin embargo, se detecta una marcada influencia de la Constitución republicana española en la Constitución italiana porque es en el texto republicano español en donde se constitucionalizan por primera vez como atribuciones normativas del Ejecutivo la aprobación de Decretos-Leyes y de Decretos Legislativos¹⁰, doble constitucionalización que también se producirá en la Constitución italiana de la segunda postguerra. Por ello, hay que subrayar el marcado paralelismo histórico entre el art. 80 de la Constitución republicana y el art. 77 de la Constitución italiana y entre el art. 61 del primero de los textos fundamentales y el art. 76 del segundo. Se debe añadir que esta constitucionalización es de un gran significado, pues denota el grado de alteración del principio de la separación de poderes en lo que se refiere a las atribuciones normativas del Legislativo y del Ejecutivo¹¹.

Igualmente hay elementos comunes entre la Constitución republicana española y la italiana en lo que atañe a las modalidades de participación popular en el proceso legislativo. Aparentemente los paralelismos son notables, ya que tanto la Constitución republicana de 1931 como la vigente Constitución italiana incorporan técnicas de democracia directa (como es el veto popular de las leyes del primer párrafo del art. 66 de la Constitución de 1931 y la posibilidad de referendos «*abrogativi*» del art. 75 de la Constitución de 1947) y de democracia participativa (como la iniciativa legislativa popular del párrafo 3º del art. 66 de la primera de las Constituciones y del segundo párrafo del art. 71 de la vigente Constitución italiana). No obstante, hay que convenir que en este caso parece que, más que

⁹ Por eso, en el caso italiano el precedente más inmediato con respecto a estas atribuciones normativas del Gobierno será la ley fascista núm. 100 del 30 de enero de 1926.

¹⁰ Es frecuente que se acuda como antecedente foráneo al art. 48 de la Constitución de Weimar; no obstante, por el carácter genérico del precepto alemán, entendemos que la influencia más directa es la de la Constitución republicana, que dedica dos preceptos constitucionales a habilitar dos instrumentos normativos diferentes.

¹¹ Asimismo es importante la constitucionalización de estos instrumentos normativos porque, de ese modo, es posible establecer controles y límites frente a sus posibles abusos; esta otra finalidad de la constitucionalización ya había sido apreciada por C. ESPOSITO, voz «Decreto-legge», *Enciclopedia del Diritto*, tomo XI, 1962, p. 82. Para una valoración global del asunto de la constitucionalización de los Decretos-Leyes, *vid.* I. ASTARLOA, «Comentario al art. 86», *Comentarios a las leyes políticas*, Dirigidos por Óscar Alzaga, Madrid, 1998 (2ª ed.), tomo VII, pp. 155 y ss.

influencias, habría que señalar coincidencias, puesto que estas similitudes tienen un origen común en el constitucionalismo centroeuropeo. Parece adecuado buscar la fuente de inspiración del veto popular de las leyes en el párrafo 2º del art. 89 de la Constitución Suiza de 1874 y el art. 73 de la Constitución alemana de Weimar de 1919¹², y la inspiración en cuanto a la iniciativa legislativa popular se debe encontrar en el párrafo 2º del art. 41 de la Constitución de Austria de 1920 y sólo parcial o indirectamente en el art. 121 de la Constitución Suiza.

Al finalizar este repaso ilustrativo de correspondencias entre la Constitución republicana española y la Constitución italiana se deduce que los elementos comunes en la historia de los dos constitucionalismos han sido bastantes —con independencia de si se trata de influencias o coincidencias—, por lo que no resulta ocioso el ensayo de derecho comparado que estamos realizando, como tampoco lo es tener presente el proceso de reforma institucional en el que se llevan debatiendo los italianos desde hace tiempo.

2. Los intentos recientes de reforma institucional en Italia

Hasta hace muy poco en Italia se estaba intentando una profunda reforma de la Constitución, aunque la realidad es que desde hace bastante tiempo el país se encuentra en una etapa de transición, etapa que habitualmente se designa como la del paso de su Primera a su Segunda República. Para ser más precisos, hay que señalar que los propósitos de una reforma profunda de la Constitución vienen de más lejos, y se pueden dar por iniciados durante la VIII Legislatura, concretamente en 1982. Este largo proceso de reforma institucional pone de manifiesto que Italia está tratando de hacer frente a una importante crisis, la cual se puede identificar, simplificando, como una consecuencia de los excesos de la «*partitocrazia*» y también de la «judicialización de la política», judicialización que se suele explicar por la necesidad que ha tenido la Jurisdicción ordinaria de realizar una labor de sustitución en la depuración, puesto que los partidos políticos fueron incapaces de realizarla. Por eso, se desprende que para nosotros el interés del proceso italiano no se deriva únicamente de las similitudes que pusimos de relieve en el apartado precedente, sino también porque, en mayor o menor medida, también compartimos los problemas políticos que aquejan a Italia.

En este apartado nos proponemos únicamente presentar una sucinta secuencia temporal de seis de las propuestas de una profunda revisión de la Constitución italiana, panorama éste que posteriormente nos permitirá identificar los rasgos

¹² Se inclina igualmente por destacar la influencia de Suiza y de la Constitución de Weimar G.M. SALERNO, VOZ «Referendum», *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXXIX, 1988, p. 204.

más generales del proceso histórico de dieciséis años de reformas constitucionales. Y es que pensamos que el conocimiento de estos avatares es en sí mismo relevante para el Derecho Constitucional, conveniente como referente para la evolución de la Constitución española de 1978, y absolutamente imprescindible para enmarcar la última de las reformas constitucionales italianas, a la que, no obstante, prestaremos más atención.

1. Ya se ha dicho que el inicio de las propuestas de grandes reformas constitucionales en Italia se puede establecer durante la VIII Legislatura y más concretamente en 1982¹³. El 10 de septiembre de 1982 los Presidentes de cada una de las dos Cámaras encomendaron a unos Comités restringidos la elaboración de informes para la evaluación de las propuestas y proposiciones de reforma constitucional presentadas hasta el momento en la Cámara de diputados y en el Senado. Las propuestas de estos Comités se quedaron en meras formulaciones de estudio, y no tuvieron otras consecuencias ante la disolución anticipada de las Cámaras. El contenido de las propuestas de los Comités restringidos de 1982 se caracteriza por la disparidad en cuanto al alcance de cada uno de ellos. Se puede compendiar el tenor de las propuestas de reforma señalando que el Comité de la Cámara de los diputados proponía una revisión del bicameralismo perfecto italiano y un fortalecimiento de los poderes del Presidente del Consejo, mientras que el Comité del Senado se limitaba a propiciar una reformulación técnica tendente a una modificación que concentrara todavía más en el Parlamento y en el Gobierno los cometidos de «indirizzo politico».

2. El 12 de octubre de 1983 la Cámara y el Senado aprobaron sendas resoluciones dirigidas a la constitución de una Comisión Bicameral formada por 20 diputados y 20 senadores que sería presidida por el diputado Aldo Bozzi. La Comisión Bozzi concluyó su labor presentando el 29 de enero de 1985 a los Presidentes de las Cámaras un proyecto de reforma que se proponía la modificación de 44 artículos de la Constitución¹⁴. No obstante, la reforma no prosperó porque se aprobó con el voto en contra de los comunistas y de otras importantes formaciones políticas. El contenido del proyecto de la Comisión Bozzi se centraba en el intento de introducir un

¹³ F. CUOCOLO —que también efectúa una breve síntesis histórica sobre las propuestas de reformas profundas de la Constitución paralela a la que ahora emprendemos— se inclina asimismo por comenzar la descripción a partir de los Comités restringidos de 1982 (*Istituzioni di Diritto pubblico*, Milán, 1996, 9ª ed., p. 203).

¹⁴ La labor de esta Comisión en su primera fase se reseña en «Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali: Relazione dell'On. Aldo Bozzi», *Quaderni Costituzionali*, 1984, núm 1, pp. 197 y ss. Entre nosotros se ha ocupado de la cuestión J.F. LÓPEZ AGUILAR, «Un Comentario al Informe de la 'Comisión Bozzi'» *REDC*, núm. 21, 1987, pp. 137-174.

parlamentarismo racionalizado mediante la formalización constitucional de los procedimientos de otorgamiento y retirada de la confianza parlamentaria y en el propósito de establecer un bicameralismo desequilibrado en el que la Cámara monopolizara la aprobación de las leyes y el Senado se limitara especialmente a los cometidos de control ordinario del Gobierno. Hay que destacar, además, que este proyecto de reforma se singularizaba de modo significativo con respecto a los demás proyectos italianos de grandes reformas constitucionales porque era el único que se proponía una actualización del apartado dedicado al reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales, lo que hacía mediante la incorporación de los derechos constitucionales de «la tercera generación».

3. En la X Legislatura, entre 1990 y 1991, se impulsó un nuevo intento de reforma, pero en este caso las dos Cámaras actuaron por separado. Los proyectos de la X Legislatura no fructificaron en ninguna de las dos Cámaras, precisamente por la divergencia de su actividad, aunque entre las razones del fracaso también hay que contar una inoportuna intromisión de Cossiga, el Presidente de la República¹⁵. El proyecto de reforma del Senado de 1990 se venía a limitar a una agilización del procedimiento legislativo al admitir la aprobación unicameral de las leyes, mientras que el proyecto que llegó a ser examinado por la Comisión constitucional de la Cámara de diputados en 1991 era bastante más ambicioso. Efectivamente, en este segundo proyecto se volvía a plantear un bicameralismo desequilibrado, puesto que, aunque se mantenía la responsabilidad política del Gobierno ante las dos Cámaras, se especializaba el ejercicio de la potestad legislativa por cada rama del Parlamento, encomendando a la Cámara la legislación estatal más importante y la convalidación de los Decretos-Leyes y al Senado la aprobación de unas leyes orgánicas destinadas a regular los principios sobre materias de competencia regional. Además, el proyecto de reforma de la Cámara tenía la particularidad de que era el primero que se proponía una profunda modificación de la organización regional, pues, de un lado, se limitaban las competencias del Estado a las relacionadas en la Constitución estableciendo la cláusula residual a favor de las Regiones, y, por otro lado, se permitía a las Regiones la adopción de una forma de gobierno y de normas electorales diferentes a las estatales.

4. En reacción a la experiencia precedente, durante la XI Legislatura se constituyó una nueva Comisión Bicameral formada por 30 diputados y 30 senadores, presidida inicialmente por De Mita y luego por Iotti. La Comisión De Mita-Iotti terminó presentando un proyecto articulado de revisión de la forma de gobierno y de la organización regional el 11 de enero de 1994, fecha en la que ya era inmi-

¹⁵ Para una buena descripción de esta intervención presidencial *vid.* A. MENÈ, «Cronache costituzionali, 1990-1991», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, núm. 3, pp. 821-827.

nente la disolución anticipada del Parlamento como consecuencia de su deslegitimación por la victoria del referéndum abrogativo del 18 de abril de 1993. En el contenido de este proyecto de reforma se debe subrayar, con relación a la forma de gobierno, que se proponía la configuración de un «neoparlamentarismo» mediante la previsión del otorgamiento de la confianza en sesión conjunta de las dos Cámaras y con el establecimiento de la moción de censura constructiva para la retirada de la confianza. Con respecto a la forma territorial de Estado, volvían a proponerse las modificaciones que se habían planteado en el proyecto de la Comisión de la Cámara de la X Legislatura, pero, además, se profundizaba en la regionalización mediante un notable incremento de las competencias de los dos tipos de Regiones, porque se procuraba la efectividad de la financiación autonómica considerando a la autonomía regional constitutivamente definida por la autonomía financiera y tributaria¹⁶.

En este punto es obligado algún comentario acerca del referéndum del 18 de abril de 1993, ya que es la fecha en la que habitual, aunque impropia, se fija el paso de la Primera a la II República italiana¹⁷. La Comisión Bicameral De Mita-Iotti había recibido el encargo de reformar el sistema electoral de los órganos constitucionales; sin embargo, el «Pacto Segni» había encabezado, en paralelo, un movimiento en pro de referendos tendentes a modificar la normativa electoral sustituyendo el sistema de representación proporcional por fórmulas electorales mayoritarias. El 18 de abril de 1993 se produjo un triunfo abrumador de la decisión popular de modificación del Senado, de manera que la democracia directa se impuso sobre la democracia representativa y de partidos, hasta el punto de que el Parlamento sólo disponía de legitimidad suficiente para la aprobación del nuevo sistema electoral predominantemente mayoritario de las dos Cámaras, tras lo cual debería ser disuelto de inmediato.

5. Las elecciones de abril de 1994 depararon la mayoría a las fuerzas políticas coaligadas en el Polo (Forza Italia, Alleanza Nazionale y Lega Nord), las cuales confiaron la formación del Gobierno a Berlusconi. El Presidente del Consejo de Ministros, por medio de un Decreto, constituyó, con un conjunto de Profesores expertos, el «Comité de estudio sobre las reformas institucionales, electorales y constitucionales», encomendando su presidencia a Speroni, senador y Ministro para las reformas institucionales. El Comité Speroni consiguió redactar una pro-

¹⁶ Para más detalles sobre el proyecto de reforma de la Comisión De Mita-Iotti, *vid.* S. CECCANTI, «Una Bicamerale in chiaroscuro», *QC*, 1995, núm. 2, pp. 317-333, y la documentada crónica de M.A. PRESNO LINERA «La reforma institucional italiana», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, 1994, pp. 119-180.

¹⁷ *Vid.* la crítica sobre esta simplificación divulgativa de T. MARTINES, *Diritto*, *op. cit.*, p. 952.

puesta completa de reforma constitucional pero sólo la pudo presentar en diciembre de 1994, justamente la víspera de la dimisión de Berlusconi como consecuencia de la ruptura de la coalición de gobierno por la defección de la Liga Norte; por estas razones la reforma constitucional tampoco pudo prosperar durante la XII Legislatura. En su propuesta de reforma se presentó una doble opción con respecto a la forma de gobierno: la primera se basaba en la conservación de los rasgos básicos del parlamentarismo con la importante salvedad de que el Primer Ministro sería elegido directamente por el pueblo, y la segunda se concebía de modo semejante al semipresidencialismo francés con la elección popular directa del Presidente de la República¹⁸. La propuesta también modificaba el tradicional bicameralismo perfecto, pues sólo la Cámara sería elegida por el pueblo italiano y, en consecuencia, monopolizaría la relación de confianza con el Gobierno y desempeñaría plenamente la potestad legislativa, en tanto que el Senado se configuraba como una segunda cámara regional que únicamente participaría parcialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. El Comité Speroni también propuso una modificación de la forma territorial de Estado incorporando las innovaciones del proyecto de la Comisión De Mita-Iotti a las que ya nos hemos referido.

6. Las elecciones del 21 de abril de 1996 permitieron la alternancia con la nueva normativa electoral mayoritaria, ya que arrojaron como resultado un cambio de la mayoría gobernante, de manera que Romano Prodi formó Gobierno con el apoyo de la coalición electoral «El Olivo» y del Partido de Refundación Comunista. Todas las principales fuerzas políticas compartían la necesidad de dotar a Italia de una nueva organización jurídico-constitucional, pero estaban divididas en cuanto a los métodos, puesto que el Polo y la Liga Norte eran partidarios de un proceso constituyente en ruptura con la Constitución de 1947, mientras que la mayoría gubernamental sólo pretendía una amplia revisión constitucional, pero basándola todavía en la vigente legitimidad constitucional. A la postre se impuso esta segunda opción por medio de la aprobación de la Ley Constitucional núm. 1, de 24 de enero de 1997 de «istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionale»¹⁹, la cual estableció un nuevo procedimiento de revisión constitucional en derogación parcial del previsto en el art. 138 de la Constitución de 1947. En esencia, las modificaciones introducidas consistieron en la encomienda de la iniciación de la revisión constitucional a una nueva Comisión

¹⁸ Acerca de esta cuestión *vid.* S. TROILO, «Alla continua ricerca della governabilità: la forma di governo proposta dal 'Comitato Speroni'», *QC*, 1996, núm. 3, pp. 517-534.

¹⁹ La Ley Constitucional se publicó en la *Gazzetta Ufficiale*, núm. 22, del 28 de enero de 1997 y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Sobre ella *vid.* A. DI GIOVINE, «Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997», *Q.C.*, 1997, núm. 3, pp. 381 y ss.

Bicameral de 35 diputados y de 35 senadores y en la imposición de un referéndum preceptivo para la ratificación popular de la reforma constitucional.

Según la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 las fases del último de los procesos de reforma serían las siguientes: a) Aprobación de uno o varios proyectos de reforma por la Comisión Bicameral. b) Aprobación en primera deliberación por la primera de las Cámaras, y, en un intervalo de tiempo no menor de tres meses, aprobación por mayoría absoluta de la misma Cámara en segunda votación. c) Aprobación por la segunda Cámara en primera deliberación y a los tres meses aprobación por la misma Cámara con mayoría absoluta. d) A los tres meses de la última aprobación, el texto debería ser sometido a referéndum popular en el que, para que prosperase la reforma, se exigiría la participación de la mayoría de los electores y que se pronunciasen a favor la mayoría de los votos válidos.

La primera de las fases se vio superada el 4 de noviembre de 1997, que fue cuando la Comisión Bicameral D'Alema aprobó con gran consenso el proyecto de reforma de la Parte Segunda de la Constitución²⁰. Se pasó a la segunda de las fases citadas cuando el Pleno de la Cámara de los Diputados inició la primera lectura del proyecto de la Comisión Bicameral con la discusión general sobre el mismo, que se celebró del 26 al 30 de enero de 1998, y después continuó con el examen y votación de las enmiendas al articulado llegando hasta las relativas al art. 69, pero su labor se detuvo bruscamente en el art. 70, que era el precepto reformado que regulaba las facultades presidenciales de disolución anticipada de la Cámara política²¹. La causa de tal detención fue un ultimátum que planteó el 27 de mayo de 1998 Berlusconi, dirigente de Forza Italia, exigiendo mayores atribuciones para el Presidente de la República, pues, en caso contrario, su grupo polí-

²⁰ La Comisión aprobó un primer texto a finales de junio de 1997; ese primer documento fue sometido a un proceso de enmiendas por los parlamentarios; y el 4 de noviembre de ese año se aprobó por la Comisión su texto definitivo. Este último texto final del proyecto fue aprobado con amplio consenso por las principales fuerzas políticas, salvo la Liga Norte, cuyos representantes se ausentaron en la votación final, y el Partido de Refundación Comunista, que se separó del proyecto y presentó una Relación de minoría que incluía sus propias propuestas articuladas de revisión constitucional.

²¹ Si no se indica otra cosa, en los apartados que siguen las referencias al último proyecto de reforma remitirán al proyecto de la Comisión Bicameral D'Alema aprobado el 4 de noviembre de 1997. Este proyecto se identifica en la documentación parlamentaria como «Progetto di legge costituzionale [di] Revisione della parte seconda della Costituzione, testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1» y está oficialmente publicado en *Atti della Camera*, XIII Legislatura, doc. n. 3931-A y *Atti del Senato*, XIII Legislatura, doc. n. 2583-A (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali).

tico votaría negativamente al proyecto de reforma²². La postura de Berlusconi fue secundada con entusiasmo por la Liga Norte y con resignación por la Alianza Nacional, pero, lógicamente, resultó inaceptable para el Olivo, por lo que se impuso un periodo de enfriamiento para intentar reconstruir el consenso. El 2 de junio se pudo comprobar que no había esperanza de superación de las diferencias, y la reforma se sepultó oficialmente el 9 de junio, fecha en la que la *Conferenza dei Presidenti di Gruppo* de la Cámara de los Diputados constató que no había márgenes para un acuerdo sobre el proyecto de reforma, por lo que solicitó al Presidente de la Cámara la cancelación en el orden del día de la discusión del proyecto de reforma de la Parte Segunda de la Constitución.

El contenido de este último proyecto de reforma era amplísimo, dado que la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 encomendó a la Comisión Bicameral la revisión constitucional en materias de forma territorial de Estado, forma de gobierno, bicameralismo y sistema de las garantías (artículo 1.4). En consecuencia, el proyecto aprobado por la Comisión el 4 de noviembre de 1997 afectaba a toda la Parte Segunda de la Constitución, su parte orgánica, y suponía la modificación de unos ochenta y cinco artículos de la Constitución vigente. De los extremos concretos de ese contenido se informará parcialmente a lo largo de los dos apartados siguientes; ahora, a la luz del fracaso de esta nueva iniciativa de reforma, interesa más detenerse en plantear unas consideraciones acerca de las características técnico-constitucionales que se desprenden de la forma y del contenido global de la última propuesta de reforma italiana. Con ello podremos hacernos idea de una serie de incógnitas y de importantes problemas técnicos que no son ajenos a los

²² En realidad el dirigente de Forza Italia planteó su ultimátum sobre estos cuatro puntos: primero, un federalismo político auténtico acompañado de un avanzado federalismo fiscal; segundo, una fuerte afirmación de la libertad de iniciativa en el campo económico y social, sostenida por un efectiva limitación del poder del Estado y de las instituciones públicas, mediante la rigurosa aplicación del principio de subsidiariedad; tercero, un sistema de garantía de los derechos de todos los ciudadanos en línea con Europa, a través de la transposición a la Constitución de los principios contenidos en las Convenciones de Estrasburgo, con modalidades de funcionamiento de los órganos judiciales coherentes con los de los otros países europeos; y cuarto, el presidencialismo, que se pretendía homologar con la forma de gobierno francesa (*vid. Resoconto Stenografico* de la Sesión de la Cámara de los Diputados del 27 de mayo de 1998, núm. 361, pp. 105-106 —*Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, XIII Legislatura, Discussioni, Seduta del 27 maggio 1998, n. 361—). Se ha dicho que Berlusconi estaba verdaderamente preocupado por satisfacer intereses muy personales, pero, atendiendo a las exigencias formuladas en sede parlamentaria, se podrá observar que rebasan el marco de la Segunda Parte de la Constitución, por lo que resultaban absolutamente inadmisibles.

que se podrían plantear en el futuro con respecto a la reforma de la vigente Constitución española; esta ilustración nos parece pertinente, máxime cuando desde hace tiempo pensamos que nuestros procedimientos de reforma constitucional constituyen el pilar más endeble de todo el edificio constitucional español.

Las consideraciones iniciales se centran en los diversos procedimientos de reforma considerados en su conjunto y, en especial, en el significado de la Ley Constitucional núm. 1 de 1997. Con respecto a esta Ley Constitucional, por la que se habilitaba un procedimiento de revisión *ad hoc* para la reforma en la XIII Legislatura, resulta interesante subrayar cómo, para preservar la legitimidad de la Constitución de 1947, fue necesario modificar el procedimiento de reforma previsto en la citada Constitución. Cuando parece abortado el proyecto de reforma de la Comisión D'Alema, ya se han planteado diversas alternativas para continuar la labor reformadora. Por una parte, los parlamentarios de Forza Italia y de la Liga Norte han vuelto a exigir la convocatoria de una Asamblea Constituyente, mientras que los parlamentarios de la UDR de Cossiga sugieren la convocatoria de unas elecciones para constituir una «Asamblea de reforma de la Constitución» y huelga decir que ambas exigencias son inconstitucionales, o mejor, anticonstitucionales, con respecto a la vigente Constitución de 1947²³. Por otro lado, tanto el Olivo como Refundación Comunista han propuesto continuar las reformas por medio del procedimiento establecido en el art. 138 de la Constitución vigente, aunque admiten que las reformas no podrán ser de la amplitud pretendida en el proyecto de la Comisión D'Alema. En relación con la variedad de posibles procedimientos de reforma merece especial consideración el que se habilitó con la Ley Constitucional de 1997, pues semejante modificación del procedimiento de reforma de la Constitución —que ya se había producido igualmente con ocasión del proyecto de la Comisión De Mita-Iotti— prueba que las razones teóricas y jurídico-constitucionales que abogan por la intangibilidad del procedimiento de reforma (y que se han defendido también con brillantez en la doctrina española) pueden quedar desvirtuadas cuando se imponen exigencias jurídico-políticas más perentorias. O dicho de otro modo, la experiencia italiana del comienzo de la Legislatura ilustra que la rigidez en la defensa del carácter irreformable del procedimiento de reforma puede dar motivo a la apertura de un proceso constituyente en ruptura total con la Constitución vigente.

La primera de las innovaciones que incorporaba la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 fue la previsión de encomendar la iniciación del proceso de revisión a una Comisión Bicameral, es decir, a una Comisión mixta paritaria de diputados y sena-

²³ En la prensa periódica ha opinado en parecidos términos P. BARILE, «Costituente illegale», *La Repubblica* del 2 de junio de 1998.

dores. La innovación se explica porque en el procedimiento ordinario de reforma constitucional italiano la resolución de las diferencias entre las dos Cámaras se produce por medio de un procedimiento de «navette», esto es, después que han manifestado su voluntad la Cámara de Diputados y el Senado. La Comisión Bicameral D'Alema es la tercera Comisión Bicameral constituida en los diversos intentos italianos de gran reforma constitucional, de lo que se infiere que, a tenor de la experiencia anterior, parece más aconsejable la incoación de la reforma por un órgano bicameral, con objeto de que no se separen los proyectos de cada una de las dos Cámaras hasta el punto de hacer imposible un resultado común. Es más, en el caso de la Comisión D'Alema se procuró que la Comisión Bicameral no se disolviese hasta la finalización del procedimiento parlamentario de reforma y, además, se previó la designación de un Comité restringido (conocido como el «Comité de los diecinueve») que asegurara la continuidad de la labor de la Comisión en tanto se debatiera el proyecto de reforma por los Plenos de las dos Cámaras²⁴. Pues bien, pese a todas estas preocupaciones, ha habido que abandonar el proyecto de reforma de la Comisión porque el consenso alcanzado en ella se rompió en el momento de la discusión del proyecto en el Pleno de la Cámara de los Diputados. A pesar de esta experiencia más bien negativa de las Comisiones Bicamerales en los procesos italianos de reforma constitucional, y pese a que el bicameralismo italiano es equilibrado mientras que el español es marcadamente desequilibrado, habrá que considerar si no sería conveniente buscar un remedio semejante a la hora de iniciar los procesos españoles de reforma de la Constitución; pues hay que recordar que en el procedimiento agravado del art. 168 CE no se prevé ninguna Comisión Bicameral, y que, aunque en el procedimiento ordinario del art. 167 sí se establece la necesidad de una Comisión paritaria, se prevé para después de que se hayan pronunciado acerca de la reforma cada una de las dos Cámaras²⁵.

²⁴ Aunque su proyecto de reforma constitucional fue cancelado del orden del día de la Cámara, la Comisión Bicameral D'Alema en estos momentos no se ha disuelto, puesto que tiene su fundamento en una Ley Constitucional. Ante el temor de que la Comisión pudiera resucitar su proyecto de reforma, Forza Italia y la Liga Norte anunciaron inmediatamente que en sus proyectos de leyes constitucionales tendentes a la elección de una Asamblea Constituyente presentarán una disposición destinada a la abolición de la Comisión Bicameral D'Alema.

²⁵ A pesar de la discreta opacidad de los trabajos de la Ponencia del Senado español encargada de la reforma de la Constitución, en la prensa ha trascendido que en la citada Ponencia, tras su reconstitución después de las elecciones generales de 1996, se llegó a un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en ella y los Presidentes de las dos Cámaras para la constitución de una Comisión Mixta que aúne posiciones sobre la reforma de nuestra Cámara Alta (vid. *El País* de 22 de diciembre de 1996).

En el art. 138 de la Constitución italiana, de modo semejante a lo previsto en el apartado tercero del art. 167 de la Constitución española, se faculta la ratificación popular de la reforma constitucional, aunque en las dos Constituciones el referéndum no tiene carácter preceptivo. En la experiencia italiana republicana se han producido numerosas reformas de detalle de la Constitución, pero en todos los casos la democracia representativa se impuso de modo que en ninguna de ellas se permitió la celebración del referéndum de ratificación. Por eso, la introducción por la Ley Constitucional de 1997 del carácter preceptivo del referéndum de ratificación en el nuevo procedimiento de reforma supone, por de pronto, la reacción frente al pasado jurídico-constitucional italiano. Se debe señalar que el temprano abandono del proyecto de reforma constitucional no ha permitido ensayar este dispositivo, aunque también se puede indicar que su mera existencia al final del proceso disuadió al Olivo de su primera intención de llevar a cabo la revisión constitucional por mayorías absolutas. Por último, anotamos que la Ley Constitucional núm. 1 de 1997, a pesar de la amplitud y enjundia de las materias encomendadas a la reforma y de que permitía la aprobación de varios proyectos de reforma, imponía en su art. 4 que la nueva Ley Constitucional de revisión debería ser «sottoposta ad unico referendum popolare». Pues bien, esta previsión fue objeto de fuertes críticas y denuncias del escaso significado democrático de un único referéndum en el que se debería responder a cuestiones tan dispares²⁶, produciéndose propuestas en defensa de varios referendos o de un referéndum articulado en varias cuestiones. Desde nuestra perspectiva estas reivindicaciones pueden parecer sorprendentes, pero para apreciar mejor la dimensión del problema habría que situarse en la cultura italiana del referéndum, en la que el Tribunal Constitucional al fiscalizar las propuestas de referéndum abrogativo con el «giudizio di disomogeneità» ha impedido con bastante rigor las consultas carentes de una suficiente homogeneidad material²⁷. Desde esta perspectiva se puede entender por qué los límites al acto de legislación popular negativa se han comenzado a instrumentar dialécticamente para justificarlos también frente al acto de legislación popular positiva.

Otro de los aspectos a considerar es el amplio contenido del proyecto de reforma aprobado por la Comisión Bicameral D'Alema, El contenido de este pro-

²⁶ Las primeras críticas que hemos podido constatar en este sentido fueron las publicadas en la prensa periódica por P. FLORES D'ARCAIS, «Riforme-ricatto per i cittadini», *La Repubblica* de 17 de diciembre de 1997.

²⁷ Se puede ver el resumen actualizado de esta jurisprudencia constitucional de F. CUOCOLO, *Istituzioni*, *op. cit.*, pp. 300-301; o la información más detallada de N. PÉREZ SOLA, «Los referendos abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana», *REP*, núm. 82, 1993, pp. 201 y ss.

yecto de reforma constitucional se define, en sus grandes líneas, por dejar inalterados los «Principios fundamentales» y la Parte Primera de la Constitución («De los derechos y deberes de los ciudadanos») y por proceder a una revisión a fondo de la parte orgánica, la Parte Segunda de la Constitución («Ordenamiento de la República»). La conservación de los principios fundamentales de la Constitución señala que estamos ante una operación de revisión de la Constitución y no ante una operación constituyente. La preservación inalterada del elenco de los derechos fundamentales —que resulta casi constante en los diversos proyectos italianos de reforma—, además de reafirmar la observación precedente, indica que esa materia constitucional parece evolucionar por sí misma con el apoyo de la internacionalización de los derechos constitucionales y de la interpretación de la jurisprudencia constitucional. La modificación de la Parte Segunda tiene un alcance tan amplio que recomienda la calificación del último intento de reforma constitucional italiana como un *tertium quid* entre la revisión total, como la que se prevé en la Constitución española, y las revisiones parciales. Esa condición de *tertium quid* de la reforma constitucional se prueba porque parece generar problemas específicos. El primero de los problemas es que en Italia se ha generalizado una opinión constitucional común que nos parece discutible. Es opinión común que, dado que el art. 138 de la Constitución italiana se ha utilizado hasta el momento para reformas constitucionales de detalle, ese precepto es insuficiente para abordar una gran reforma constitucional, de tal manera que para emprender ese tipo de reforma —sin romper con la Constitución vigente, como ocurre con las propuestas de una Asamblea Constituyente— será necesaria una Ley Constitucional *ad hoc* que determine el nuevo procedimiento. Nos resulta discutible porque parece deducirse que la previsión del poder constituyente (art. 138) sólo sirve para reformas constitucionales menores, mientras que para la gran reforma bastaría con la habilitación de un poder constituido, aunque sea extraordinario (el que aprueba la Ley Constitucional). Otro orden de problemas tiene que ver con la limitación de la facultad de enmienda al proyecto de reforma, limitación que se fundamenta en el respeto a los principios constitucionales, y que se impuso tanto en los debates de la Comisión Bicameral como en la discusión de la reforma en el Pleno de la Cámara de los Diputados²⁸. Y, en fin, ulteriores problemas que se pueden plantear atañen a la posible intervención del Tribunal Constitucional, como veremos a continuación.

Efectivamente, la última de las cuestiones a considerar es la amplitud del proyecto de reforma constitucional de la Comisión D'Alma y el previsible papel

²⁸ Pese a que estas limitaciones a la facultad de enmienda eran jurídicamente legítimas, generaron reproches de ilegitimidad política de la reforma por parte de la Liga Norte.

del Tribunal Constitucional. En primer lugar, es evidente que una reforma constitucional de más de ochenta artículos potencialmente podría generar respecto a los principios fundamentales y a la Primera Parte de la Constitución numerosos casos de «normas constitucionales inconstitucionales», «mutaciones constitucionales inconstitucionales» y, como se prefiere decir en la doctrina italiana, «modificazioni tacite della Costituzione»²⁹. En segundo lugar, se debe retener que la doctrina dominante en Italia entiende que el Tribunal Constitucional puede fiscalizar la constitucionalidad de las Leyes Constitucionales, aunque su control generalmente se limitará a la verificación de la legitimidad formal (los vicios formales), a no ser que los vicios sustanciales pongan en cuestión los límites absolutos —implícitos o tácitos— a la revisión constitucional que protegen a los principios constitucionales más fundamentales³⁰. Y, en tercer lugar, cabe preguntarse si el Tribunal Constitucional podría haber llegado a desempeñar su cometido de garante de la Constitución de 1947 frente a una Ley Constitucional en la que se propusiera una revisión casi total y que vendría legitimada por su ratificación mediante referéndum popular. No nos atrevemos a responder a estas cuestiones, por lo que nos limitamos a indicar, por una parte, que alguno de estos problemas, o el conjunto de ellos, pudieron frustrar de nuevo el intento italiano de reforma de su Constitución y, por otra, que estos asuntos también están íntimamente relacionados con los interrogantes que puede deparar el porvenir de la reforma constitucional en España.

Hemos dicho que tanto los precedentes italianos de reforma constitucional, como este conjunto de problemas jurídico-constitucionales relativos al procedimiento de reforma y a su contenido global, hacían temer que la reforma no llegara a fructificar, pero al final, como se ha visto, fueron decisivas diferencias políticas las que abortaron el proyecto de gran reforma constitucional de la Comisión Bicameral D'Alema. De la mayor parte de estas decisiones jurídico-políticas que están en el fondo del debate sobre la reforma institucional italiana nos ocuparemos en el apartado que sigue.

²⁹ Sobre estas cuestiones *vid.* G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milán, 1984, p. 310, y nuestro trabajo «Examen de urgencia de la alternativa entre reforma y mutación constitucional ante la integración europea», *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, 1997, volumen I, pp. 302 y ss.

³⁰ Se puede seguir la continuidad de esta doctrina en V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, 2 L'ordinamento costituzionale italiano (La Corte Costituzionale)*, Padua, 1974 (2ª ed.) pp. 81 y ss., M. RODRÍGUEZ, «Commentario Artt. 138-139», *Commentario breve alla Costituzione*, (Dir. de V. CRISAFULLI y L. PALADIN), Padua, 1990, pp. 814-815 y T. MARTINES, *Diritto, op. cit.* p. 600.

3. Consideración comparatista de los aspectos más relevantes de los proyectos italianos de reforma institucional

Después de haber dejado establecida una breve crónica de los grandes proyectos italianos de reforma, estamos en condiciones de abordar las grandes líneas resultantes de los dieciséis años de intentos de reforma institucional. El título de este apartado tiene su razón de ser porque, tanto en la selección de las grandes cuestiones constitucionales como en su exposición, en ningún momento se pierden de vista los problemas más importantes que conciernen a la vigente Constitución española. A continuación, trataremos como aspectos más relevantes de la reforma institucional italiana la forma de gobierno, el bicameralismo, el sistema electoral, la forma territorial de Estado, el Tribunal Constitucional y la participación en la construcción europea.

A) *La forma de gobierno*

El parlamentarismo es la forma de gobierno europea y, por eso, los sistemas de gobierno de España e Italia se deben enmarcar inicialmente en este modelo. Sin embargo, a lo largo de este siglo la forma de gobierno parlamentaria registra un proceso de evolución marcadamente orientado en una doble dirección³¹. Por un lado, sucede que cada vez se está ensayando más el sistema «semipresidencial», de manera que —al estilo francés— se injerta en el tronco parlamentario la elección directa del Jefe del Estado. Por otra parte, sea por la evolución del conjunto del sistema político, o sea por medio de reformas institucionales, sucede que el sistema parlamentario, en la otra de sus grandes orientaciones, se decanta por la modalidad del «gobierno del primer ministro» concentrando los poderes en el Jefe del Gobierno, como ocurre en el Reino Unido o en Alemania.

En España, con la Constitución de 1978 se adoptó un «parlamentarismo racionalizado» que, en consonancia con la segunda tendencia descrita, funciona como un «gobierno del presidente», con el añadido de que, al igual que en el modelo alemán, se ha fortalecido la figura y la posición del Presidente del Gobierno con la técnica de la moción de censura constructiva. Después de veinte años de vigencia de la Constitución española, se puede decir que existe cierta conformidad generalizada con nuestra forma de gobierno, si bien es cierto que no

³¹ Pueden verse algunos detalles más respecto a esta evolución en nuestro trabajo «La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias: la forma de gobierno, el Parlamento y el Gobierno», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, núm. 14, 1997, pp. 88 y ss.

faltan propuestas de rectificación. Una de estas propuestas gira en torno a los interrogantes de si resultaría compatible con los mecanismos parlamentarios la elección directa del Jefe del Gobierno³²; y, en el fondo, en esa misma línea se deben situar las preocupaciones españolas que han conducido a la reciente experiencia de las denominadas «primarias». Por otra parte, también hay sugerencias recientes que proponen la revisión del modelo parlamentario con la supresión de las características de la moción de censura constructiva para, de ese modo, reforzar la significación del Parlamento con respecto al Gobierno³³.

Por lo que se refiere a Italia, la Constitución de 1947 optó por la forma parlamentaria, y a causa del multipartidismo de su sistema político³⁴ no se orientó en su evolución política en el sentido de alguna de las dos tendencias citadas; por el contrario, Italia se mantuvo durante mucho tiempo como el prototipo de un «parlamentarismo puro» en el sentido de más apegado a la primera tradición parlamentaria. Sin embargo, en el proceso de reforma institucional se plantearon diversos tipos de innovaciones con respecto a este punto. Efectivamente, como ya se ha apuntado en el segundo apartado, tanto el proyecto de la Comisión Bozzi de 1985, como el proyecto de la Comisión De Mita-Iotti de 1994, se inclinaron por un «parlamentarismo racionalizado» o por un «neoparlamentarismo», pero con el rasgo común de inscribirse en la tendencia parlamentaria a incrementar los poderes del Jefe del Gobierno, según los modelos que en Italia se denominan del «premierato» y del «cancellierato». El salto al otro modelo de evolución parlamentaria se produce con el proyecto del Comité Speroni de diciembre de 1994, ya que, al considerar más congruente con el nuevo rumbo mayoritario y bipolar de la República la elección directa, propuso la doble opción del sufragio universal para la elección del Primer Ministro, o para la elección del Presidente de la República, según las pautas del semipresidencialismo francés. Pues bien, en esta segunda línea se orientó el proyecto de reforma aprobado por la Comisión D'Alema en noviembre de 1997, aunque hay que matizar que la propuesta de la Comisión Bicameral pretendió configurarse como un «semipresidencialismo a la italiana»,

³² En este sentido veáanse las propuestas de E. VÍRGALA FORURIA, «La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria», *REP*, 1995, núm. 89, pp. 119-164.

³³ La última la planteó el diputado Anguita en el debate sobre el estado de la nación en el punto noveno de su propuesta de programa de unidad de acción de la izquierda (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, núm. 157, Sesión plenaria del 12 de mayo de 1998, p. 8384).

³⁴ Para la crítica del parlamentarismo italiano con respecto al sistema de partidos *vid.* C. CHIMENTI, «Algunos rasgos fundamentales del parlamentarismo italiano», *REP*, 1992, núm. 75, pp. 7-46.

esto es, un semipresidencialismo atenuado o atemperado en el que, aunque se proponía la elección directa del Presidente de la República, se limitaban sus atribuciones, especialmente en lo referente a la facultad de disolución parlamentaria. Sobre la importancia del asunto parece que no hay nada más que decir, pues fueron cabalmente las discrepancias sobre esta cuestión las que Berlusconi convirtió en *casus belli* para su ruptura con todo el proyecto de reforma de la Comisión D'Alema.

Para hacer un balance parcial comparativo, se puede decir que, aunque en España hay cierta inquietud frente a alguna de las carencias democráticas de nuestra forma de gobierno, el desasosiego no llega a alcanzar el grado de descontento que se registra en Italia. En cuanto a los remedios, cabe señalar que Italia parece que se encamina hacia un semipresidencialismo al que España no podría seguirla en tanto su forma política se siga definiendo como la de una monarquía parlamentaria.

B) *El bicameralismo*

El Constituyente italiano de 1947 se inclinó por el bicameralismo, y después de considerar la posibilidad de instaurar un Senado ligado a las Regiones, optó por la infrecuente solución de un bicameralismo perfecto o paritario. En la Constitución italiana la Cámara de los Diputados y el Senado de la República son elegidos directamente por el pueblo, aunque hay diferencias en cuanto a la composición (porque los ex Presidentes de la República se integran en el Senado de por vida y porque se pueden nombrar cinco Senadores vitalicios), a los requisitos de la elección (porque difieren los requisitos de edad en cuanto al electorado activo y pasivo de cada una de las dos Cámaras) y porque las leyes electorales pueden establecer diversos sistemas electorales para la Cámara y el Senado, pese a lo cual los resultados políticos han sido siempre muy homogéneos. Sin embargo, la singularidad del bicameralismo italiano se debe a que, en cuanto a las funciones de las Cámaras, es un bicameralismo equilibrado, perfecto o paritario, pues las dos Cámaras desempeñan unas atribuciones semejantes en lo que se refiere al otorgamiento y verificación de la confianza parlamentaria al Gobierno, al ejercicio de la potestad legislativa, a los cometidos de control del Gobierno, de dirección y orientación política y, en general, en lo que respecta a las demás facultades parlamentarias³⁵. Como es sabido, el Constituyente español de 1978 acentuó la diversidad de la composición entre las dos Cámaras y se inclinó resueltamente por un bicameralismo desequilibrado o imperfecto en el que el Senado, salvo en

³⁵ A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, 1984, tomo I, pp. 266 y ss., efectúa una síntesis suficiente sobre el bicameralismo italiano.

contadas excepciones, desempeña unos cometidos auxiliares con relación al protagonismo del Congreso de los Diputados. Por razones muy distintas se aprecia una evidente insatisfacción con relación a la inicial construcción del bicameralismo por parte de los dos Constituyentes. En el caso italiano —aunque se reconoce que su bicameralismo ha producido rendimientos de garantía— se denuncia la innecesaria duplicidad de la actividad bicameral³⁶. Y en el caso español —aunque se aprecia la virtualidad de la Segunda Cámara de reflexión— se denuncia la disfuncionalidad del Senado por su escasa utilidad. Precisamente por eso, en los dos países desde hace tiempo se ha planteado la necesidad de rectificar la planta bicameral establecida por los Constituyentes respectivos.

En el Estado español, para proporcionar al Senado funcionalidad con el resto del sistema político, se ha tratado de profundizar en su significado como Cámara de representación territorial, empezando primero por rectificaciones de tipo subconstitucional, para pasar después a modificaciones en las que se intenta la Segunda Reforma de la Constitución. Efectivamente, hay que recordar que la primera de estas medidas se adoptó con la aprobación del Reglamento del Senado de 26 de mayo de 1982, que pretendía una tímida revalorización de su representatividad territorial por medio de la configuración de los Grupos Territoriales del Senado (arts. 32 y 33). Posteriormente, con la reforma del 11 de enero de 1994 del Reglamento del Senado, se procedió a la potenciación de su función territorial mediante la constitución de la Comisión General de las Comunidades Autónomas como una poderosa Comisión atendiendo a sus cometidos y en la que podrán intervenir los Presidentes autonómicos (arts. 56 y 56 *bis* 2.1 del texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994). Significativamente, en la primera sesión plenaria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, celebrada el 26 y 27 de septiembre de 1994, las fuerzas políticas presentes acordaron iniciar un procedimiento de reforma de la Constitución tendente a fomentar la representación territorial de nuestra Segunda Cámara. A lo largo de 1995 la Ponencia encargada del proyecto de reforma recibió informes de los Presidentes autonómicos y de catedráticos expertos en Derecho Público, pero al cierre de la V Legislatura no se había logrado el suficiente consenso para aprobar un texto de reforma. En la VI Legislatura la tarea preparatoria de la reforma de la Constitución se ha encomendado a una Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado, que se constituyó el 6 de noviembre de 1996 y que el mismo día también designó una Ponencia³⁷, órgano este último que a fecha de hoy —verano de 1998— todavía sigue discutiendo

³⁶ Son de interesante relectura las críticas de G. UGO RESCIGNO, *Corso di Diritto Pubblico*, Bolonia, 1984 (2ª ed.), pp. 375-377.

³⁷ *Diario de Sesiones del Senado*, Año 1996, Comisiones, Núm. 54, Comisión Especial para el estudio de la reforma constitucional, Sesión del miércoles 6 de noviembre de 1996.

do el contenido de la reforma. Por el incipiente estado parlamentario de la prevista reforma del Senado español, más que entrar en detalles conviene plantear unas consideraciones generales con relación al procedimiento y al contenido de la reforma. En cuanto a la forma de la reforma constitucional, ya se ha dicho que tal vez sería conveniente encomendar la iniciación del procedimiento a una Comisión bicameral, mixta o intercameral, que pudiera buscar la coincidencia entre el Congreso y el Senado; aunque respecto al procedimiento también es una cuestión muy delicada la decisión acerca de la pertinencia del procedimiento ordinario o del procedimiento agravado de reforma. En lo que se refiere al contenido de la reforma, las grandes cuestiones se centran en la composición y en las nuevas atribuciones del Senado y en ellas se aprecia que se debate acerca de dos aparentes dilemas. El dilema relativo a la nueva composición consistiría en la posibilidad de lograr para el Senado un tipo de representación territorial que no entrañe un retroceso de las cotas alcanzadas hasta el momento por el principio democrático. Y con relación a las atribuciones, el aparente dilema a resolver es que el incremento efectivo de la participación autonómica en la actividad estatal por medio de su presencia en el Senado no suponga un bloqueo de las potencialidades de las Cortes Generales en la dirección y orientación política del Estado, pues de otro modo también redundaría indirectamente en un incremento del déficit democrático del sistema político. Si en el caso español la reforma del bicameralismo se está conduciendo con prudencia y parsimonia³⁸, en el italiano se ha abordado de manera más decidida, pero sin que hasta el momento tampoco se haya modificado el esquema básico diseñado por el Constituyente de 1947.

En el conjunto de intentos de reforma constitucional italiana se puede apreciar que la voluntad decidida de ruptura con el tradicional bicameralismo paritario no se produce hasta fechas muy recientes. Efectivamente, en los primeros proyectos de reforma institucional las propuestas de rectificación del bicameralismo perfecto eran muy tímidas. Inicialmente las propuestas fueron algo más decididas, pues en el proyecto de la Comisión Bozzi de 1985 se pretendía especializar a la Cámara de los Diputados en el ejercicio pleno de la potestad legislativa, mientras que el Senado se especializaría en el control del Gobierno ordinario y permanente. Posteriormente, sin embargo, el proyecto de reforma que discutió la Comisión Constitucional de la Cámara en 1991 y el proyecto de la Comisión De Mita-Iotti de 1994 sólo proponían una leve rectificación del proverbial bicameralismo

³⁸ Se pueden conocer las posiciones de la literatura constitucionalista española ante la reforma del Senado consultando las obras colectivas *Ante el futuro del Senado. Ponències d'un seminari*, Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1996; y *El Senado, Cámara de representación territorial. III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (Coordinación de Francesc Pau i Vall), Tecnos, Madrid, 1996.

italiano al especializar al Senado en la aprobación de unas «leyes orgánicas» destinadas a establecer los principios o bases que correspondía desarrollar legislativamente a las Regiones. En cambio, en el proyecto del Comité Speroni de diciembre de 1994 las modificaciones planteadas eran más radicales, pues se pretendía la constitución de una «Segunda Cámara Regional», aunque sus cometidos se reducían a la participación en la aprobación de las leyes más importantes, ya que la Cámara de los Diputados ejercitaba en plenitud la potestad legislativa y monopolizaba la relación de confianza política con el Gobierno. En fin, en las propuestas de la Comisión Bicameral D'Alema se observa la intención constante de reducir las atribuciones del Senado en comparación con la otra Cámara, aunque se titubea con respecto a la composición. Así, al inicio de las labores de la Comisión se barajó la posibilidad de configurar un «Senado de las Regiones»; posteriormente, en el proyecto aprobado por la Comisión el 30 de junio de 1997, se optó por la constitución en el seno del Senado de una «Comisión de Autonomías territoriales»; y en el proyecto definitivo de la Comisión D'Alema se decidió que el Senado tendría unas sesiones especiales en las que participarían, además de sus miembros, un número igual de representantes de las Regiones y de los Entes Locales. En cuanto a las atribuciones, la Cámara asumiría el ejercicio pleno de la potestad legislativa, monopolizaría la convalidación de los Decretos-Leyes y también monopolizaría la relación de confianza con el Gobierno. El Senado intervendría sólo en la aprobación de una parte de las leyes y desempeñaría en exclusiva las atribuciones de nombramiento parlamentario³⁹.

Pese a ser muy distintas las causas de la insatisfacción en Italia y en España con su respectivo bicameralismo, el resultado de la comparación conduce a la conclusión de que se está produciendo una convergencia entre ambos sistemas, pues parece que en ambos casos se trata de establecer un bicameralismo desequilibrado o diferenciado configurando al Senado como una Cámara de representación territorial. Podría añadirse un matiz de interés, y es que cuando en Italia se construye el Senado como una Cámara exponente de las Regiones y de otras Entidades Locales es cuando se reducen en gran medida sus atribuciones.

C) *El sistema electoral*

En sus artículos 56 a 58 la Constitución italiana de 1947 únicamente determina aspectos relativos al número de diputados y de senadores, a la distribución de

³⁹ Ya se ha dicho que los parlamentarios del Partido de Refundación Comunista se separaron mediante la presentación de su propio proyecto de minoría, en el que se pronunciaron resueltamente en pro del unicameralismo o monocameralismo.

los escaños y a los requisitos de edad para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, por lo que las fórmulas electorales de la Cámara y del Senado tienen que deducirse de la legislación ordinaria. Hay que subrayar este extremo, porque la reforma electoral en Italia podrá producirse tanto por medio de la revisión constitucional como por otros medios, tales como, por ejemplo, la modificación de la legislación ordinaria o el referéndum abrogativo. En cualquier caso, el sistema electoral inicial de la Cámara y del Senado se contenía en actos normativos de rango legal, los cuales, aunque establecen fórmulas electorales diferentes para ambas Cámaras, conducían en la práctica a resultados de una representación proporcional; sistema que se ha identificado como el causante del multipartidismo italiano y de los subsiguientes defectos del sistema político en Italia. En España, el art. 68.3 de la Constitución impone la representación proporcional para la elección del Congreso de los Diputados y esta fórmula electoral es la que se desarrolla en el Título II de la LOREG de 1985. Como es sabido, nuestro sistema electoral ha sido criticado por diversos motivos, tales como la prima del partido vencedor y la penalización del tercer partido nacional, la potenciación de los partidos nacionalistas, o las listas bloqueadas o cerradas⁴⁰. Aun cuando la rectificación del sistema electoral parece ser la prioritaria entre las tareas jurídico-constitucionales, nuestra clase política sigue sin responder a las clamorosas demandas sociales y, por eso, es aconsejable recordar lo sucedido en Italia con la reforma del sistema electoral.

Por la circunstancia de la indeterminación constitucional de la fórmula electoral, en Italia ha sucedido que un asunto tan crucial como la reforma del sistema electoral se desenvuelva al margen de los procesos de reforma constitucional. En efecto, en el sistema político italiano existía un movimiento referendario que utilizaba el referéndum abrogativo previsto en el art. 75 de la Constitución para la derogación o modificación de aspectos normativos de lo más variado. Ante la impotencia de las Cámaras en la reforma del sistema político, el Diputado demócrata-cristiano Segni, con otras personalidades, decidió servirse de este instrumento y a la postre consiguió aglutinar un movimiento referendario de reforma del sistema electoral de un marcado carácter «transversal», movimiento que estaba guiado

⁴⁰ Acerca de los defectos del sistema electoral español *vid.* J. MARCET, «Consenso y disensos de doce años de ley electoral», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, pp. 201-215; D. RAE y V. RAMÍREZ, *El sistema electoral español: quince años de experiencia*, Madrid, 1993; y la obra colectiva *La reforma del régimen electoral en España*, Madrid, 1994. En cuanto a la posición de la doctrina española sobre el potenciamiento de los partidos nacionalistas y sobre la cuestión de las listas bloqueadas y cerradas *vid.* L. AGUIAR DE LUQUE, «Forma di governo e sistema elettorale in Spagna», en *Riforme elettorali* (ed. de M. Luciani y M. Volpi), Bari, 1995, pp. 383 y ss. y pp. 385 y ss., respectivamente.

por la idea de que para superar la crisis institucional y desbloquear el sistema italiano era necesario acabar con cierta clase política y con el sistema tradicional de partidos, para lo que el único medio sería reemplazar el sistema de representación proporcional por una fórmula mayoritaria que ocasionara la bipolarización de la vida política italiana. Después de una victoria menor en 1991 con la eliminación de la preferencia múltiple en la votación a la Cámara de los Diputados, el movimiento referendario consiguió su mayor triunfo con el referéndum de 18 de abril de 1993, con el que consiguió la supresión de la elección de la mayor parte del Senado por medio del sistema de representación proporcional⁴¹. En realidad, el referéndum sobre la elección del Senado conmovió el sistema por varias razones. En primer lugar, porque obligó al Parlamento a la modificación del sistema electoral tanto del Senado como de la Cámara⁴², de modo que en la actualidad las dos Cámaras eligen tres cuartas partes de sus componentes por una fórmula mayoritaria a una vuelta, y sólo el resto se elige por un sistema de representación proporcional⁴³. En segundo lugar, porque el triunfo en la consulta popular generó la automática deslegitimación del Parlamento, de tal manera que se frustró el proceso de reforma constitucional emprendido por la Comisión De Mita-Iotti, ya que las Cámaras sólo disponían de la confianza necesaria para la aprobación de las Leyes electorales y la normativa de desarrollo. Y, en tercer lugar, porque a partir de ese momento en la cuestión de la reforma institucional italiana se inaugura una dialéctica entre los procedimientos de democracia directa y de democracia representativa que, como primer resultado, generó la convicción generalizada de que la reforma del sistema electoral era un asunto en el que estaba predominantemente comprometida la fórmula italiana de democracia directa.

⁴¹ Respecto al referéndum de 1991 véase R. VICIANO PASTOR, «Un paso adelante en la reforma institucional italiana: la introducción de la preferencia electoral única tras el referéndum del 9 de junio de 1991», *REP*, núm. 75, 1992, pp. 313-326; y con relación a los referendos de 1993, N. PÉREZ SOLA, «Los referendos abrogativos del 18 de abril en la encrucijada de la crisis política italiana», *REP*, núm. 82, 1993, pp. 195-228.

⁴² En cuanto al condicionamiento del Parlamento italiano por los resultados del referéndum abrogativo *vid.* F. LANCHESTER, «La innovación institucional reforzada: el referéndum abrogativo, entre el 'estímulo' y la 'ruptura'», *REP*, 1992, núm. 78, pp. 9-34; y A. PAPPALARDO, «La nueva ley electoral en Italia», *REP*, núm. 89, 1995, pp. 61-80.

⁴³ La reforma se produjo por dos Leyes fechadas el 4 de agosto de 1993, número 276 (la de las elecciones del Senado) y número 277 (la de las elecciones de la Cámara). Para estas reformas electorales se remite a Alessandro Pizzorusso, «I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica», en *Riforme elettorali*, cit., pp. 123-145, y para una reseña española a la de Miguel A. PRESNO LINERA, «La reforma electoral en Italia», *REDC*, núm. 40, 1994, pp. 133-148.

La tercera de estas razones influyó en la labor de la Comisión Bicameral D'Alema pues, aunque en su proyecto de reforma constitucional se introducían unas sesiones especiales del Senado con la reunión de los senadores y de representantes de entidades locales, en la materia propiamente electoral sólo se regulaban las cuestiones ya constitucionalizadas (el número de los parlamentarios, la distribución de escaños y los requisitos de edad para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo), remitiéndose a la legislación ordinaria la normativa sobre las fórmulas electorales. Después del fracaso del último intento de reforma constitucional la situación a finales de agosto de 1998 es la siguiente: por una parte, el movimiento referendario de reforma electoral —al que en febrero de 1998 se sumaron personalidades tan significativas como Augusto Barbera, Di Pietro, Occhetto y Pannella— depositó el pasado 23 de julio en la Oficina Central para los Referendos de la Corte de Casación más de setecientas mil firmas para solicitar un referéndum abrogativo con la finalidad de suprimir la elección de la cuarta parte de los diputados de la Cámara por el sistema de representación proporcional; por otra parte, en el ámbito de la democracia representativa, el Diputado Mattarella, en los mismos días en que se frustraba la reforma constitucional, presentó un propuesta de ley, que se supone que expresa el consenso alcanzado previamente por las principales fuerzas políticas en junio de 1997 y que está dirigida a que una cuota de los Diputados que ahora son elegidos por sistema mayoritario a una sola vuelta en el futuro sean elegidos por un sistema a doble vuelta con una prima a la mayoría⁴⁴.

Desde un observatorio español conviene seguir atentos a los futuros avatares de esta nueva fase de la dialéctica entre la democracia representativa y la democracia directa, ya que seguirá proporcionando datos para la reflexión acerca de los procedimientos y los contenidos de la reforma electoral italiana. En lo que se refiere a los procedimientos, Italia ya ha demostrado que cuando la democracia representativa se cierra a modificaciones electorales, la democracia directa toma el relevo e impulsa y protagoniza la reforma electoral. En España parece evidente que el bipartidismo dominante se conforma con las actuales fórmulas de renovación, pero lo preocupante es que en nuestro sistema no contamos con suficientes o adecuadas técnicas que sirvan de expresión a una democracia directa transformadora. En cuanto a los contenidos, la experiencia italiana comienza a apuntar que las soluciones mayoritarias parecen consecuencia inevitable de los procedimientos de modificación; aunque, por otra parte, no creemos que las soluciones mayoritarias sean las que necesite el perfeccionamiento del sistema electoral español.

⁴⁴ La proposición de Mattarella fue presentada el 27 de mayo de 1998; es el proyecto de ley núm. 4926, y puede localizarse en *Stampato C. 4926*.

D) *La forma territorial del Estado*

La Constitución republicana italiana se inclinó por un sistema regional basado en el modelo español de la II República, si bien con fórmulas menos descentralizadoras. La Constitución española de 1978 también se inspiró en nuestro modelo republicano, aunque el actual sistema autonómico tenía mayores pretensiones descentralizadoras. El rasgo más singular de nuestra forma de Estado autonómico es el carácter evolutivo del modelo territorial, carácter evolutivo que se demuestra desde sus orígenes, con la generalización del régimen autonómico, pasando por las virtualidades descentralizadoras del art. 150 CE y la determinación del alcance del «federalismo fiscal», hasta llegar al reciente debate acerca del «federalismo asimétrico»⁴⁵, o a las discusiones sobre la participación autonómica en los órganos de la Comunidad Europea. De ahí que, en el vigésimo aniversario de nuestra Constitución, la insatisfacción con nuestra forma de descentralización se puede compendiar en la cuestión de fondo de si se debe dar por cerrado nuestro modelo autonómico, cuestión que, por el momento y por razones políticas, todavía sigue sin concitar los acuerdos necesarios que cabría prever.

Aunque la Constitución italiana de 1947 habilitaba la regionalización, la plena regionalización del Estado no se produjo hasta el bienio de 1970-1972. El carácter tardío de la regionalización total explica que la reforma profunda del sistema regional no se abordara en los primeros proyectos de reforma constitucional, de modo que para encontrar un primer intento de gran reforma al respecto hay que esperar una veintena de años, hasta el Proyecto de 1991 que aprobó la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Es cierto que a partir de esa fecha los demás proyectos de reforma (es decir, el aprobado en enero de 1994 por la Comisión De Mita-Iotti, el presentado en diciembre de 1994 por el Comité Speroni y el aprobado en 1997 por la Comisión D'Alema) volverán todos ellos a plantear una profunda reforma de sistema regional italiano. Es más, es posible resumir seguidamente el contenido de todos estos proyectos de revisión centrándonos en unos cuantos puntos que se incorporan en todos ellos, aunque en esta repetición se advierte una marcada tendencia evolutiva a profundizar los factores de descentralización⁴⁶.

⁴⁵ Sobre este debate remitimos a G. TRUJILLO, «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997, pp. 15 a 32.

⁴⁶ Constituye una excepción de esta regla lo relativo a la composición del Senado. Frente a todas las propuestas de reforma anteriores, el proyecto presentado por el Comité Speroni en diciembre de 1994 destaca porque es el único que se plantea una composición del Sena-

Efectivamente, es una constante de los proyectos de reforma la remisión a cada uno de los Estatutos de autonomía de la posible regulación de modalidades propias en cuanto a la forma de gobierno y al sistema electoral de las Asambleas regionales —con la consiguiente imposición de la necesidad de su aprobación de unas altas mayorías cualificadas regionales—. En los diversos proyectos de reforma del sistema regional se plantea un cambio en la técnica de distribución de competencias, de tal modo que se propone que las competencias tasadas sean las estatales, mientras que las atribuciones regionales no se relacionan al considerar que las demás serán competencias descentralizadas. Otro rasgo común de los proyectos de reforma citados es el incremento constante de la traslación de competencias administrativas estatales a las Regiones y Entes Locales, con la tendencia a configurar un sistema de administración indirecta, o de «administración única» semejante al del federalismo cooperativo alemán. En esos proyectos también se aprecia en general una constante dirigida a suprimir los controles (preventivos y políticos) de la organización centralizada sobre la organización descentralizada. Cada proyecto de reforma acentúa con respecto a los precedentes la autonomía financiera y fiscal de las Regiones, aunque en todos los proyectos se prevé un fondo interterritorial con finalidad compensatoria hacia las Regiones fiscalmente deficitarias. Por último, en todos los proyectos se incrementa de modo notable la intervención de la Región en ámbitos supranacionales y, así, algunos proyectos de reforma autorizan a las Regiones a concertar acuerdos con Entes análogos de otros Estados, y todos los proyectos especifican la participación regional en relación con la Unión Europea, ya sea colaborando en el proceso de producción de su Derecho o desarrollando las Directivas eurocomunitarias⁴⁷.

Todos estos puntos que profundizan en la descentralización se reproducen en el proyecto de reforma constitucional de la Comisión D'Alema, con la particularidad de que en este último se pretende alumbrar una nueva organización política federal. Así, en el enunciado del proyecto de reforma constitucional del Título II se proclama el «ordenamiento federal de la República», declarando a continuación que el pacto federal se asienta en una República conformada por Municipios, Provincias, Regiones y Estado que dispondrán cada uno de ellos de las competen-

do que lo convertiría en un «Senado de las Regiones» como expresión de las autonomías territoriales.

⁴⁷ Para atender a las finalidades comparatistas de este trabajo debemos señalar que tanto en el proyecto de reforma de 1991, como en el proyecto de enero de 1994 de la Comisión De Mita-Iotti, se preveían unas «leyes orgánicas» destinadas instrumentalmente a la regulación de los principios de aquellas materias que debían desarrollar legislativamente las Regiones, leyes orgánicas con respecto a las cuales el Senado desempeñaría mayores atribuciones.

cias constitucionalmente determinadas. Hay que reconocer que se plantean algunas dudas acerca del carácter semántico o nominal de este federalismo, pero estas conjeturas sólo podrían resolverse tras el conocimiento y examen a fondo del texto final de la reforma constitucional⁴⁸. De todas maneras, como subsiste la distinción entre Regiones de autonomía especial y Regiones de Estatuto ordinario, sí cabe afirmar que, tanto en el último como en los demás proyectos italianos de reforma de su sistema regional, se aprecia que las modificaciones se efectúan a partir de la propia experiencia regional de Italia y que no se produce ningún tipo de importación arbitrista y errática de fórmulas o soluciones foráneas.

Un rasgo común italo-español es que en ambos países dominan las tendencias a profundizar y a apurar los respectivos sistemas de descentralización político-territorial. La confrontación de ambas tendencias plantea la incógnita de si caben fórmulas autóctonas de una máxima descentralización o si estas aspiraciones se deben resolver con los modelos conocidos de federalismo. Cuestión que se debe resolver sin perder de vista —pero tampoco cegándose— el hecho de que Italia y España son Estados miembros de la Unión Europea.

E) *El Tribunal Constitucional*

En Italia, como ya se ha dicho, la Constitución y la legislación de desarrollo instauraron inicialmente un Tribunal Constitucional según el modelo kelseniano y, por eso, no se habilitó un procedimiento de recurso de amparo constitucional frente a las resoluciones judiciales. En España, la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 1979 implantaron una Jurisdicción Constitucional que también está inspirada en el modelo kelseniano y en el modelo italiano inicial, pero al incorporar el recurso de amparo constitucional frente a las resoluciones judiciales termina aproximándose más al modelo de nuestro Tribunal de Garantías Constitucionales republicano y del Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania.

⁴⁸ Hay que anotar que en el último proyecto de reforma constitucional el asunto de la forma territorial de Estado ha sido el que ha padecido mayores modificaciones. En primer lugar, porque en noviembre de 1997, D'Onofrio, Relator de esta parte, al tiempo que presentaba el proyecto final de la Comisión Bicameral, anunciaba su decisión de modificar su postura en la siguiente fase; posteriormente, porque en la discusión del proyecto del 23 y 24 de abril de 1998 por el Pleno de la Cámara de los Diputados se aceptaron diversas enmiendas que profundizaban la descentralización del modelo inicial. Entre estas modificaciones hay que resaltar la tendencia a aproximar la autonomía de las Regiones de régimen ordinario a la autonomía de las Regiones de Estatuto especial y las variaciones con relación a la composición del Senado.

Pese a frecuentes críticas de índole predominantemente política, parece que el Tribunal Constitucional se ha adaptado bien a nuestro sistema jurídico-constitucional, si bien para ello ha sido necesario introducir algunas modificaciones con respecto a la planta inicial. Descartando otras rectificaciones que no interesan ahora, se puede señalar que las rectificaciones más significativas son dos que estaban dirigidas a descargar de tareas al Tribunal Constitucional español: de una parte, la modificación de 1985 de la LOTC destinada a la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad frente a los proyectos de Estatutos de autonomía y de las demás Leyes Orgánicas; y de otra, la modificación de la LOTC por la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, por la que se permitía a las Secciones la inadmisión inicial del recurso de amparo constitucional por medio de simple providencia, medida con la que se trataba de poner freno a la avalancha de este tipo de recursos. Merece la pena puntualizar la segunda de las rectificaciones. Nuestro sistema de garantía de la Constitución, como el sistema alemán, tiene la singularidad de que pueden plantearse recursos de amparo frente a las decisiones judiciales y, es más, en ambos sistemas también están garantizados por el amparo los derechos a la tutela judicial efectiva que se derivan del art. 24 de la Constitución española. Se considera que estos rasgos son los que han propiciado la avalancha de recursos de amparo⁴⁹, lo que ha motivado que tanto los Tribunales Constitucionales de Alemania como los de España se vean sumergidos permanentemente en la microconstitucionalidad, y también esta es la razón por la que ha sido necesario reformar tanto el sistema alemán como el español con unas orientaciones que se aproximan al *writ of certiorari* norteamericano⁵⁰. La reforma española de 1988 de la LOTC ha producido efectos correctores pero, a pesar de todo, la reducción de recursos de amparo sigue siendo insuficiente⁵¹ y, por ello, recientemente ha sido

⁴⁹ En lo que se refiere a la posición de la doctrina constitucionalista sobre el recurso de amparo constitucional, se remite a P. CRUZ VILLALÓN, «Sobre el amparo», *REDC*, núm. 41, 1994, pp. 9-23 y F. RUBIO LLORENTE, «El recurso de amparo constitucional», en la obra colectiva *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, Madrid, 1995, pp. 125-173.

⁵⁰ Acerca de las seis reformas del amparo alemán véase F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1997 (2ª ed.); y J.L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «‘Seleccionar lo importante’. La reciente reforma del trámite de admisión de la *Verfassungsbeschwerde*», *REDC*, núm. 41, 1994, pp. 139-148. Y sobre el *writ of certiorari*, M^a.A. AHUMADA RUIZ, «El ‘certiorari’. Ejercicio discrecional de la Jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos», *ibidem*, pp. 89-136.

⁵¹ En 1995 de los 4.467 asuntos suscitados ante nuestro Tribunal Constitucional más de 4.000 fueron recursos de amparo y casi el 85% no fueron admitidos por carencia de contenido constitucional o por alguno de los otros motivos de inadmisión. Se pueden ver otros

preciso atender al mismo fin con otros medios, y esa es una de las razones de las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 5/1997, de 4 de diciembre⁵².

Después de los años transcurridos en funcionamiento, el Tribunal Constitucional italiano ha conseguido su co-esencialidad en el sistema jurídico-constitucional de Italia y, tal vez por eso, las reformas que se han planteado tienden a incrementar su significación en ese sistema. En el proceso de reformas italianas los dos proyectos que innovaban más con respecto al Tribunal Constitucional fueron el presentado en diciembre de 1994 por el Comité Speroni y el proyecto aprobado en noviembre de 1997 por la Comisión D'Alema. Para simplificar, daremos cuenta sólo del último de los proyectos, que incrementa notablemente las atribuciones del Alto Tribunal porque aumenta el número de sujetos que pueden acceder a su jurisdicción y porque amplía el objeto de su fiscalización. Efectivamente, de modo semejante a lo que sucede en el Derecho francés y en el Ordenamiento español, el proyecto de la Comisión D'Alema admite que un quinto de los integrantes de cada una de las Cámaras planteen un contencioso constitucional frente a las leyes por violación de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución. Al igual que en Alemania, el proyecto también legitima a los Municipios y Provincias para impugnar ante el Tribunal Constitucional las leyes del Estado o de las Regiones que atenten contra su autonomía, así como para plantear ante él conflictos de competencias⁵³. El Tribunal Constitucional italiano también ampliaría su ámbito de intervención porque el proyecto de la Comisión D'Alema, a semejanza de lo que ocurre en Alemania, Austria y España, remite a la ley para la regulación de recursos frente a los actos de los poderes públicos que podrán interponer los particulares lesionados en sus derechos fundamentales; esa ley debería

datos estadísticos al respecto de M. REVENGA SÁNCHEZ, «Las paradojas del recurso de amparo tras la primera década de Jurisprudencia constitucional (1981-1991)», *REDC*, núm. 41, 1994, pp. 28 yss.

⁵² Aunque el fundamento que dio origen a esta última reforma se debe buscar en la jurisprudencia constitucional, también se puede encontrar una fuente de inspiración en F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, cit., pp. 533-534.

⁵³ Hay que anotar que este incremento de atribuciones de la Jurisdicción Constitucional también nos interesa a nosotros, pues el Consejo de Ministros del pasado 17 de julio de 1998 acordó, entre las «Medidas para reforzar el papel de los Entes Locales», promover la futura modificación de la LOTC para introducir un procedimiento de «conflicto en defensa de la autonomía local» que podrán plantear en ciertas condiciones los Entes Locales como Municipios y Provincias frente a Leyes estatales y autonómicas; y el Proyecto de Ley se acaba de publicar en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso, Serie A, del 31 de agosto de 1998, núm. 133-1.

especificar si también caben estos recursos frente a las resoluciones judiciales. El proyecto de 1997 también amplía el objeto porque el Tribunal Constitucional italiano, lo mismo que sucedía con el prototipo del modelo kelseniano, conocería de las controversias sobre la inconstitucionalidad de los reglamentos que regulan la organización de la Administración general del Estado. En fin, el ámbito de intervención se incrementa porque, como en Francia, el Juez de la Constitucionalidad italiano deberá resolver los recursos contra las decisiones de las Cámaras sobre la proclamación de parlamentarios electos, en materia de la elección del Presidente de la República y sobre las causas de su inelegibilidad o de su incompatibilidad⁵⁴. El incremento de atribuciones del Tribunal Constitucional sería tan notable que se comprende que en el proyecto de reforma de 1997 se propusiera rectificar su composición elevando el número de sus miembros de quince a veinte y permitiendo que el Tribunal se organice y funcione en Secciones para el desarrollo de su actividad.

El injerto de los Tribunales Constitucionales en Italia y España ha probado su compatibilidad con los respectivos sistemas jurídico-constitucionales y con los respectivos Estados de Derecho, y tal vez a ello se debe que se aprecie una convergencia en la tendencia a incrementar las atribuciones de las dos Jurisdicciones Constitucionales, tendencia que también está presente en España a pesar de las rectificaciones de rumbo de las que se ha dado cuenta.

F) *La participación en la construcción europea*

En este punto no se puede tratar de todas las transformaciones del Derecho como consecuencia de la integración del Ordenamiento europeo, por lo que sólo nos ocuparemos de las más señaladas adaptaciones de rango constitucional que fueron necesarias para adecuarse a las grandes innovaciones de los Tratados constitutivos del Derecho europeo originario. Italia forma parte del proyecto europeo desde su inicio en 1951, y tanto para la adhesión como para la adaptación a la sucesiva construcción europea se ha servido únicamente de la habilitación del art. 11 de la Constitución, en el que se proclama que la República «accede, en condiciones de igualdad con los demás Estados, a las limitaciones de soberanía neces-

⁵⁴ Se debe añadir que desde un punto de vista técnico es de gran interés, por una parte, que, como sucede en Alemania y en España, se prevean las *dissentings opinions* de los magistrados, y, por otra, que, recordando el originario modelo kelseniano de jurisdicción constitucional, el proyecto de reforma module la eficacia en el tiempo de las resoluciones del Tribunal Constitucional admitiendo que, en determinados casos, se puedan diferir sus efectos hasta un año después del pronunciamiento.

rias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones, y promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin». Si no se cuentan las propuestas de reforma de la Constitución a las que luego se aludirá, el hito más significativo de la adaptación jurídico-política italiana fue la previsión por la Ley Constitucional n. 2, del 3 de abril de 1989, de un referéndum de *indirizzo* en el que se cuestionaría al pueblo si otorgaba un mandato constituyente al Parlamento europeo que debería ser elegido el 18 de junio de 1989; el referéndum se celebró en la misma fecha de las elecciones y en él los italianos mostraron su profundo europeísmo con una alta participación del 88,1%⁵⁵. España se adhirió a las Comunidades Europeas en 1985, para lo que contaba con las previsiones del art. 93 CE, previsiones que también han servido hasta el momento para la adaptación a las innovaciones introducidas por medio del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea. Solamente con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht fue necesaria la Primera Reforma de la Constitución española por la que se incluyó la expresión «y pasivo» en la redacción art. 13.2 CE, revisión en la que las fuerzas políticas estimaron innecesaria la celebración del referéndum facultativo de ratificación previsto en el art. 167.3⁵⁶. Si se comparan estas adaptaciones con las que se consideraron imprescindibles en los Ordenamientos de Alemania, Austria y Francia, hay que reconocer que en los Derechos de Italia y España se ha procedido con notable flexibilidad; no obstante, esta impresión habría que matizarla con respecto a Italia atendiendo a las diversas propuestas de revisión constitucional.

Efectivamente, en Italia la necesidad de revisar la Constitución para adaptarla a la mayor integración europea resulta comúnmente admitida como prueba el dato

⁵⁵ La cuestión planteada en el referéndum fue del siguiente tenor: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?». Más detalles al respecto en P. DE CAROLIS, «Cronache costituzionali, 1989», *RTDP*, núm. 3, 1991, pp. 872-874.

⁵⁶ Tenemos que anotar que el proceso de ratificación por España del Tratado de la Unión Europea ha servido para una importante clarificación constitucional. Efectivamente, con respecto a esta ratificación se había formado una importante corriente doctrinal que mantenía que para la prestación del consentimiento al Tratado de Maastricht no era necesario reformar la Constitución, pues las necesarias modificaciones constitucionales se producirían por medio de una suerte de reforma tácita de la Constitución. Semejante interpretación fue rechazada por la importante Declaración del Tribunal Constitucional de 1º de julio de 1992. *Vid.* una breve descripción de este debate doctrinal en nuestro trabajo «La integración europea y las garantías de la Constitución española», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, núm. 13, 1996, pp. 96-97.

de que, desde el proyecto de 1985 aprobado por la Comisión Bozzi, todos los proyectos han incluido modificaciones relativas a una nueva regulación de la participación italiana en la edificación europea. Resulta más útil que la descripción abreviada de estos diversos procesos de reforma detallar la normativa que contenía el último proyecto de reforma de la Constitución de 1997. En el proyecto de la Comisión D'Alema la participación italiana en la Unión Europea se regulaba en un Título separado que incluía tres artículos. En el art. 114 se proclamaba que Italia participa en el proceso de unificación europea en condiciones de paridad con el resto de los Estados miembros, con respeto a los principios supremos del Ordenamiento y de los derechos inviolables de la persona humana, promoviendo y favoreciendo un Ordenamiento fundado en los principios de democracia y de subsidiariedad. Con respecto a futuras limitaciones de soberanía, en el mismo precepto se determinaba que se podrán consentir con leyes aprobadas por la mayoría absoluta de las dos Cámaras, si bien estas leyes podrán ser sometidas a referéndum cuando lo soliciten un tercio de los miembros de una de las Cámaras, u ochocientos mil electores. El art. 115 establecía que las Cámaras concurren a la definición de la dirección política europea y que el Gobierno debe informarlas sobre los procedimientos de formación de las normas y de los actos comunitarios. Y en el art. 116 se preveía que las Regiones, en materias de su competencia, participarán en las decisiones dirigidas a la formación de los actos comunitarios y proveerán a la ejecución de la normativa comunitaria⁵⁷.

En este punto las divergencias entre Italia y España son manifiestas, pues siendo las necesidades semejantes las respuestas han sido muy diferentes. Italia ha cumplido la exigencia de sumar al pueblo al compromiso europeo y si no ha reformado la Constitución con miras a adaptarla a los nuevos estadios de la construcción europea sí lo ha intentado repetidamente. El pueblo español todavía no se ha manifestado expresa y directamente sobre el proyecto europeo y la reforma de la Constitución efectuada en el pasado es patentemente insuficiente.

En el balance final de estas descripciones y reflexiones comparatistas se puede concluir que los problemas e incógnitas de la Democracia italiana y de la Democracia española son bastante similares, si bien las respuestas y soluciones no siempre son convergentes. Por otro lado, si en España la convicción dominante se traduce en un inmovilismo constitucional con algunas rectificaciones subconstitucionales, en Italia se ha asistido a numerosas revisiones de detalle de la Constitución, a reformas subconstitucionales con repercusiones más que materialmente

⁵⁷ Puntualizamos que en el seno de la Comisión se enfrentaron dos posturas, una, partidaria de una regulación muy detallada de la participación italiana en Europa y, otra, que sería la que se impuso al final, defensora de unas normas que recogieran sólo los principios más esenciales.

constitucionales y a repetidos intentos de una gran reforma de la Constitución que parece apoyada en un gran consenso popular, pero que todavía no han fructificado por desacuerdos de los representantes políticos. Por lo demás, estos repetidos fracasos de la gran reforma constitucional italiana hacen que cada nuevo intento tenga mayores ambiciones reformadoras.

4. Las aportaciones italianas a la Constitución española ante el último proyecto de reforma constitucional

Con el fin de concentrar el enfoque de este examen comparatista nos ocuparemos seguidamente sólo del último proyecto de reforma constitucional, el de la Comisión D'Alema, y atenderemos únicamente a aquellos institutos más concretos en los que, en nuestra opinión, ha sido más patente la influencia de la Constitución italiana sobre la Constitución española. Con este tratamiento es posible detectar qué aspectos constitucionales se consideran en Italia obsoletos y cuáles se deben mantener o rectificar en función de su experiencia. Los puntos que se tratarán a continuación serán: la competencia legislativa plena de las Comisiones, los Decretos Legislativos, los Decretos-Leyes, la iniciativa legislativa popular y los Consejos de relevancia constitucional⁵⁸. El orden sistemático de exposición será el correspondiente articulado de la Constitución española.

A) Competencia legislativa plena de las Comisiones

Italia cuenta con un complejo procedimiento legislativo en el que, con respecto a la aprobación de las leyes, se pueden distinguir tres tipos de Comisiones, según intervengan en sede «referente», «redigente» o «deliberante». Las Comisiones en sede deliberante encuentran su fundamento en el art. 72 de la Constitución italiana (y en su interpretación por los reglamentos parlamentarios) e intervienen por medio de un procedimiento desconcentrado semejante al que utilizan nuestras Comisiones legislativas con delegación plena con base en el art. 75 CE. Ya hemos dicho que estos procedimientos, justificados por la agilización legislativa que suponen, tienen su antecedente en la experiencia autoritaria, y debemos añadir que en el derecho comparado sólo conocemos estas particularidades en Italia y en España. El procedimiento italiano de aprobación basado en Comisio-

⁵⁸ Se puede observar que lo que, en términos de mínimos, definimos como aporte de la Constitución italiana, prácticamente en su totalidad ya había sido caracterizado como elemento de coincidencia entre los constitucionalismos históricos de España e Italia.

nes de competencias legislativas plenas fue criticado de una vez por todas por Mortati, el cual denunciaba que estas «leggine» eran producidas por unos «parlamentini» con escasa publicidad, de tal manera que permitían pactos de los partidos impresentables en el Pleno, o la influencia ilegítima e irregular de los grupos de presión⁵⁹. A pesar de las críticas generalizadas, en Italia —al igual que en España— se acudía con mucha frecuencia a este expediente, hasta el punto de que en las seis primeras Legislaturas más del 75% de las Leyes fueron aprobadas por este procedimiento desconcentrado, aunque en las Legislaturas posteriores se produciría una fuerte reducción de su peso porcentual.

Pues bien, en el proyecto de reforma de la Comisión Bicameral D'Alema se decidió la supresión de la posibilidad de unas Comisiones con competencia legislativa plena. Según la senadora Dentamaro, Relatora de la parte sobre el Parlamento y las fuentes normativas, «è soppresso il procedimento in commissione deliberante, che non ha più ragion d'essere in presenza di procedure ordinarie assai più snelle e di una complessiva riduzione dell'area di competenza legislativa del Parlamento, a beneficio delle attribuzioni dell'Unione europea, delle Regioni e del Governo»⁶⁰.

B) *Los Decretos Legislativos*

La delegación parlamentaria al Gobierno de facultades normativas es una técnica que, si en un principio entrañó una grave ruptura de la separación de poderes y del monopolio legislativo de las Asambleas, en la actualidad se muestra como un instrumento muy adecuado para responder a las exigencias de las transformaciones contemporáneas del Estado. En efecto, frente a los Decretos-Leyes y los reglamentos independientes que traspasan el protagonismo al Ejecutivo, los Decretos Legislativos son el producto de una colaboración entre Ejecutivo y Legislativo que se concilia bien con las características del parlamentarismo racionalizado. Y pensamos que estas ventajas se acentúan todavía más en la recepción del Derecho eurocomunitario, ya que el Decreto Legislativo parece la técnica más apropiada para la transposición de las Directivas.

⁵⁹ *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1976 (9ª ed), pp. 746-748. En cuanto a las diversas clases de Comisiones legislativas en Italia, *vid.* D. BASTERRA MONTSERRAT, *Las Comisiones Legislativas con delegación plena*, Granada, 1997, pp. 45-55; y sobre las estadísticas acerca de la proporción de uno u otro tipo de leyes, T. MARTINES, *Diritto*, *cit.*, p. 355.

⁶⁰ «Relación sobre el Parlamento, las fuentes normativas y la participación de Italia en la Unión Europea», *Atto Camera, XIII leg., doc. n. 3931-A* y *Atto Senato, XIII leg., doc. n. 2583-A*, p. 62.

Entre Italia y España hay coincidencia porque en ambos Derechos se constitucionalizó de modo semejante la delegación en el Gobierno de estas facultades normativas, si bien en Italia la Constitución de 1947 reguló con bastantes menos detalles el instituto, pues en su art. 76 únicamente se exigía a la delegación la «especificación de los principios y criterios rectores y únicamente por plazo limitado y para objetos determinados» (*cf.* con los arts. 82-85 CE). A pesar de la constitucionalización y de las ventajas de la técnica de los Decretos Legislativos, tanto la práctica normativa de España como la de Italia han tendido a su infrautilización, aunque en este último país parece que se asiste a su recuperación⁶¹. Tal vez por esta razón en el proyecto de reforma aprobado por la Comisión D'Alema se conserva la técnica de los Decretos Legislativos y se retocan sus límites, si bien en el mismo artículo se incluye la regulación de la potestad reglamentaria del Gobierno. Concretamente, en el proyecto de reforma se impone que el objeto, además de determinado, sea homogéneo; se establece un plazo de dos años para el ejercicio de las atribuciones normativas delegadas; y se exige que el Parlamento efectúe la delegación con las previsiones de gastos financieros correspondientes.

C) *Los Decretos-Leyes*

La constitucionalización de los Decretos-Leyes es un elemento común del constitucionalismo italiano y español, tanto en una perspectiva histórica como sincrónica. La convergencia entre ambos Derechos se extrema porque en Italia y en España se asiste a un abuso en la utilización por el Gobierno de la técnica de los Decretos-Leyes, aunque en términos cuantitativos el abuso es bastante más marcado en Italia⁶². No obstante, se pueden apreciar diferencias entre los decretos

⁶¹ En Italia en la X Legislatura se efectuaron 7 delegaciones legislativas; en la XI Legislatura se hicieron 15; en la XII sólo se utilizó una vez la delegación legislativa; aunque en la actual XIII Legislatura se produjo un notable incremento, ya que sólo con la Ley 662/1996, de racionalización de la Hacienda Pública se aprobaron 26 delegaciones legislativas. Para corroborar estos datos *vid.* las dos crónicas de A. MENÈ, «Cronache costituzionali, 1994-1995», *RTDP*, núm. 1, 1997, p. 254; y «Cronache costituzionali, 1996», *RTDP*, núm. 3, 1997, pp. 789-790.

⁶² En Italia, durante la X Legislatura se aprobaron 87 Decretos-Leyes, en la XI Legislatura fueron 492, y en la XII Legislatura, que fue de una duración muy breve, el Gobierno aprobó 573. En España, durante las cinco primeras Legislaturas se aprobaron una media de 23% de Decretos-Leyes frente a un 77% de Leyes formales, aunque en lo que llevamos de la VI Legislatura se ha apreciado un cierto incremento porcentual de los Decretos-Leyes, y especialmente de los destinados a la concesión de créditos extraordinarios. Afirmamos

de urgencia italianos y españoles. En Italia las particularidades de su regulación constitucional —ya que su Constitución no prevé la «convalidación» de los Decretos-Leyes y determina la nulidad absoluta con ineficacia *ex tunc* de los decretos de urgencia no convertidos en un plazo de sesenta días— han conducido a una práctica constante de la reiteración de los Decretos-Leyes, práctica que en España no se da con esa gravedad⁶³. Es decir, al no ser posible la convalidación y existir un plazo perentorio de sólo 60 días para la conversión, en Italia cabe el riesgo de que los Decretos-Leyes decaigan con efectos *ex tunc*, por lo que con mucha frecuencia se aprueba una serie sucesiva de Decretos-leyes con un contenido idéntico o similar a un primer Decreto-Ley ya presentado ante las Cámaras. La práctica italiana ha sido muy criticada por la doctrina, hasta el punto de que la Corte Constitucional declaró su inconstitucionalidad por primera vez con la Sentencia 360/1996, de 24 de octubre y, como se verá seguidamente, también se pretendía erradicar estos usos en el proyecto de reforma de la Constitución aprobado por la Comisión D'Alema.

Las modificaciones que intentaba introducir la Comisión D'Alema con respecto a los Decretos-Leyes empezaban porque, frente a las previsiones del art. 77 de la Constitución vigente, el control sobre los Decretos-Leyes sólo se efectuaría por la Cámara de los Diputados. Esto representaba una coincidencia con la regulación española, pero ahí se acababan las aproximaciones, puesto que el proyecto de reforma constitucional emprendía una drástica reducción del posible ámbito de los decretos de urgencia. En efecto, se incrementaban las limitaciones con respecto a los Decretos-Leyes, en primer lugar, porque se imponían unos requisitos o exigencias de contenido (ya que esos actos normativos tendrían que incluir «*misure di carattere specifico, di contenuto omogeneo e di immediata applicazione*»), además, porque se establecían límites al ámbito de intervención del Decreto-Ley (ya que los decretos de urgencia sólo podían concernir a la «*sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie, al di fuori delle materie riservate alle leggi che devono essere approvate dalle due Camere*»), y, por fin, porque se proscrubían unos límites negativos de contenido («*Tali provvedimenti*

que en España también se da un abuso en la utilización de los Decretos-Leyes porque, en lugar de ser un expediente de tipo excepcional, la aprobación de decretos de urgencia se ha convertido en un procedimiento habitual de producción normativa.

⁶³ En general sobre esta cuestión remitimos a R. NARANJO DE LA CRUZ, «La reiteración de los decretos leyes en Italia y su análisis desde el ordenamiento constitucional español», *REP*, 1998, núm. 99, pp. 257-280. En este trabajo, se da cuenta, p. ej., que de los 32 Decretos-Leyes aprobados en Italia en mayo de 1994, 29 de ellos fueron reiterados con posterioridad. El autor señala que en España la reiteración de Decretos-Leyes obedece a una finalidad distinta (pp. 275-278).

non possono rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, riportare in vigore disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale salvo che per vizi del procedimento, conferire deleghe legislative, attribuire potere regolamentari in materie già disciplinate con legge»). Había todavía otras restricciones, como la reducción a 45 días del plazo para la conversión en Leyes de los Decretos-Leyes y la prohibición a la Cámara de modificar los decretos de urgencia salvo para la cobertura de los gastos financieros. Parece claro que con todo este conjunto de medidas restrictivas se pretendía que, en la práctica, el recurso a los Decretos-Leyes sólo fuera posible de modo excepcional en los auténticos casos de necesidad y urgencia.

D) *La iniciativa legislativa popular*

Ya se ha señalado la coincidencia entre la Constitución republicana española de 1931 y la Constitución italiana de 1947 por el dato de que en ambos textos fundamentales se incluye la iniciativa legislativa popular junto al veto popular de las leyes, una coincidencia de la que se aparta nuestra Constitución vigente por haber previsto únicamente la que se conoce tradicionalmente como iniciativa legislativa popular. En Italia se articula, por un lado, la iniciativa legislativa popular, como una técnica de colaboración entre la democracia directa y la democracia representativa, que permite proposiciones positivas de modificación de las Leyes y que puede ser ejercitada por cincuenta mil electores y, por otro, el referéndum abrogativo de las leyes, técnica de democracia directa pura, que permite al pueblo erradicar normas legislativas, y para cuyo ejercicio es precisa la iniciativa referendaria presentada por quinientas mil firmas. Hay que decir, no obstante, que esta racional articulación italiana no ha funcionado armónicamente en la práctica, a pesar de que la iniciativa legislativa popular no tiene materias excluidas —como sí las tiene la iniciativa para el referéndum abrogativo—, pues aunque suelen presentarse proposiciones de ley de iniciativa popular, raramente suelen dar lugar a su aprobación como Leyes. Por eso, en Italia el instrumento de la iniciativa legislativa popular dista mucho de la vitalidad y efectividad demostrada por el referéndum abrogativo. En el caso italiano se sabe que la causa del relativo fracaso de este tipo de iniciativa se debe a la desatención de los partidos políticos de las demandas de procedencia popular, de ahí que sea interesante observar las soluciones propuestas por la Comisión D’Alema, y con más razón porque la iniciativa legislativa popular en España, en el ámbito de la organización constitucional del Estado, también está fracasando, ya que hasta el momento ni una sola de las proposiciones de ley de iniciativa popular se ha convertido en Ley aprobada por las Cortes Generales.

En su proyecto de reforma, la Comisión Bicameral de 1997 dejaba sustancial y formalmente inalterada la regulación de la iniciativa legislativa popular (art. 91.2 del proyecto), aunque introdujo una iniciativa popular reforzada en el art. 97 del

proyecto de reforma. Efectivamente, en este último artículo se regulaba el referéndum abrogativo y se introducía un nuevo referéndum para deliberar la aprobación de una propuesta de ley (y que se denomina «referéndum propositivo»). Con respecto al referéndum abrogativo las innovaciones más importantes eran que si, por una parte, se agravaban los requisitos de la iniciativa al pasar de quinientas mil a ochocientas mil firmas, por otra, se reducían las materias excluidas al permitir la convocatoria de un referéndum para la derogación de las leyes de autorización de la ratificación de tratados internacionales⁶⁴. Resulta más significativa la innovación del art. 97 del proyecto en la que se prevé la convocatoria de un referéndum popular «propositivo» para deliberar la aprobación de una proposición de ley ordinaria de iniciativa popular presentada por un mínimo de ochocientos mil electores, cuando las Cámaras en el plazo de dos años no hayan deliberado acerca de la iniciativa, es decir en caso de inercia de las Cámaras. Se puede ver que en el proyecto de la Comisión D'Alema, al tiempo que se mantiene la iniciativa legislativa popular como una técnica tradicional de colaboración entre la democracia directa y la democracia representativa, se introduce otra técnica en la que, si es preciso, la democracia directa se impone sobre la democracia representativa.

E) *Los Consejos de relevancia constitucional*

No queremos terminar esta aproximación comparatista sin efectuar unas mínimas referencias a aquellos órganos constitucionales o de relevancia constitucional que representan en España el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social. La aportación principal que nos proponemos en este lugar sigue siendo la de dar noticias de las transformaciones que pretendía introducir en la Constitución italiana la Comisión D'Alema. Sin embargo, en este caso resulta inevitable ampliar el marco de referencia con algunas alusiones al modelo francés, ya que desde una óptica comparatista se aprecia que, con respecto al sistema de Consejos, ese modelo junto al italiano y al español integran una misma rama o familia dentro del marco del sistema jurídico europeo del *civil law*.

Los *Consejos Superiores de la Magistratura* de Francia y de Italia son, sin duda alguna, la fuente de inspiración de nuestro Consejo General del Poder Judi-

⁶⁴ Si se tiene en cuenta que en el art. 114.2 del proyecto de reforma se admitía el referéndum abrogativo con respecto a las Leyes por las que se consienten limitaciones de soberanía en beneficio de la Unión Europea, preciso es reconocer que el proyecto otorgaba un gran protagonismo al pueblo tanto en lo relativo a relaciones internacionales como en la participación en la construcción europea.

cial. Con respecto al órgano de gobierno de nuestro Poder Judicial, el art. 122.3 CE impone una composición mixta del Consejo, de modo que estará integrado por magistrados y por otras personalidades ajenas a la carrera judicial; pero entre nosotros existe un grave contencioso jurídico-constitucional en cuanto a la elección de la parte de los 12 magistrados que componen el órgano. La Ley Orgánica 1/1980, del Consejo General del Poder Judicial, encomendaba a los jueces y magistrados la elección de estos vocales; el art. 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 modificó el sistema atribuyendo al Parlamento la designación de esos 12 magistrados; y el Tribunal Constitucional, en su STC 108/1986, de 26 de julio, aunque descalificó el sistema de cuotas del «estado de partidos», declaró la validez de la segunda solución por ser susceptible de una interpretación conforme a la Constitución (FJ 13); a pesar de ello, como es sabido, todavía se sigue debatiendo la cuestión y se afirma que esta es una de las causas principales de «politización de la justicia». De ahí que sea de interés echar una ojeada al derecho comparado. En Francia, desde la Constitución de la IV República hasta nuestros días, el Consejo Superior de la Magistratura también es de composición mixta, si bien se registra una evolución respecto a la designación de los magistrados integrantes del Consejo. En el modelo inicial implantado por la Constitución de 1958 los magistrados vocales del Consejo eran designados por el Presidente de la República, pero después de la reforma constitucional de 1993⁶⁵ una parte de los magistrados son designados por sus pares y el resto elegidos por el conjunto de los magistrados. En Italia, en el modelo adoptado por la Constitución de 1947 el Consejo también es de composición mixta, pues un tercio de sus miembros son personalidades elegidas por el Parlamento y los 2/3 del Consejo están integrados por magistrados que, a su vez, son elegidos por jueces y magistrados. A este respecto, la única variación en el proyecto de la Comisión D'Alema es que 2/5 de los miembros del Consejo serían «laici» elegidos por el Senado y los 3/5 restantes serían elegidos por jueces y magistrados.

En esta ojeada comparatista acerca de los órganos de gobierno de la magistratura queremos subrayar una particularidad muy relevante que atañe a las modificaciones en su estructura organizativa. En la planta inicial del Consejo Superior de la Magistratura francés se optó por un único Consejo para todo el conjunto del Poder Judicial; sin embargo, en la reforma constitucional de 1993 se decidió organizarlo en dos formaciones: una Sección para los jueces y magistrados («*magistrats du siège*») y otra Sección para la carrera fiscal («*magistrats du par-*

⁶⁵ La reforma se produjo por Ley Constitucional núm. 93-952, del 27 de julio 1993, que fue desarrollada por la Ley Orgánica núm. 94-100, del 5 de febrero de 1994. Acerca de esta reforma del Consejo de Estado francés *vid. La Constitution* (Introduite et commentée par Guy Carcassonne), París, 1996, pp. 273-277.

quet»). Una evolución semejante, aunque de mayor alcance, empieza a manifestarse en Italia, pues en el proyecto de la Comisión D'Alema el Consejo único de la Constitución de 1947 se pretendía sustituir por la siguiente organización: se proponía constituir dos Consejos, un Consejo Superior de la Magistratura administrativa y un Consejo Superior de la Magistratura ordinaria; y este último, a su vez, se organizaría en dos formaciones: una Sección para jueces y magistrados, y otra Sección para fiscales («*magistrati del pubblico ministero*»).

Con respecto al *Consejo de Estado* también se esboza una interesante evolución. Francia, Italia y España cuentan con un Consejo de Estado cuyo origen próximo se debe situar en el *Conseil d'État* que precisamente está celebrando su bicentenario, dado que su planta actual data del Año VIII. El modelo francés de Consejo de Estado se caracteriza porque, junto a sus funciones consultivas del Ejecutivo (que se exteriorizan por medio de «*avis*»), ha conservado o retenido atribuciones de jurisdicción administrativa (que se manifiestan por medio de «*décisions*» y de «*arrêts*»)⁶⁶. De este tronco común se separó el Consejo de Estado español, ya que desde la Ley de 5 de abril de 1904 que lo reorganizaba perdió las competencias de jurisdicción contencioso-administrativa. Pues bien, en Italia, bajo la vigencia de la Constitución de 1947, se sigue manteniendo el modelo híbrido francés⁶⁷; no obstante, en el proyecto de la Comisión D'Alema, en convergencia con el modelo español, también se pretendía suprimir las atribuciones jurisdiccionales del Consejo, encomendándoselas a la «Corte di Giustizia amministrativa», de tal manera que el Consejo de Estado conservaría exclusivamente las funciones de «consulenza giuridico-amministrativa del Governo».

Finalizamos con una mínima alusión a los *Consejos Económicos y Sociales*, ya que esta cuestión tiene igualmente algún interés comparatista. El primer problema jurídico-constitucional que plantea el Consejo Económico y Social es de si se le debe dotar de relevancia constitucional, pues hay un conjunto de países como Francia, Italia, Portugal y España⁶⁸ que contemplan el órgano en la Constitución, mientras que en otros Estados, como Bélgica, Holanda, Dinamarca e Irlanda no

⁶⁶ Sobre las atribuciones jurisdiccionales del Consejo francés remitimos a C. LECLERCQ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1989 (6ª ed.), pp. 664-665; y en cuanto a los cometidos consultivos *vid.* P. ASTIE, «La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la V^e République», en *Droit Public* (Dir. de Jean-Marie Auby), París, 1985, tomo I, p. 87.

⁶⁷ Véase en confirmación G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La función consultiva del Consejo de Estado*, Barcelona, 1996, pp. 273 y ss.

⁶⁸ Es sabido que en la doctrina española se discute si el Consejo previsto en el art. 131.2 *in fine* CE es el constituido por la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social.

los han constitucionalizado aunque cuentan con órganos semejantes. El art. 99 de la Constitución italiana de 1947 se dedica a la regulación básica del *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, pero en la Comisión Bicameral de 1997 se han reproducido los titubeos frente a su constitucionalización, ya que en el texto aprobado el 30 de junio de 1997 el Consejo no aparecía en el proyecto de reforma; sin embargo, en el art. 112 del texto definitivo del proyecto de reforma de la Comisión D'Alema volvía a reaparecer, aunque, eso sí, perdiendo la facultad de iniciativa legislativa.

Este breve ejercicio de repaso también permite inferir algunas conclusiones. Se observa que, en lo que concierne a los elementos constitucionales comunes, la experiencia italiana y española han discurrido por una práctica que si no es idéntica sí ha sido muy semejante, por lo que también en el futuro habrán de ser semejantes los interrogantes constitucionales. Atendiendo a la labor reformadora de la Comisión D'Alema, se vuelve a confirmar una conclusión parcial anterior: el proyecto de reforma modifica en prácticamente todos los aspectos la Segunda Parte de la Constitución, lo que prueba que cada intento italiano de gran reforma viene a representar una especie de síntesis de los anteriores, con la particularidad de que en cada ocasión demuestra una mayor ambición reformadora.

A la hora de las consideraciones de síntesis conviene exponer por separado las reflexiones acerca de cada uno de los Estados de referencia.

En el sistema italiano las reformas constitucionales de detalle han sido frecuentes y sólo al cumplirse los treinta y cinco años de vigencia de la Constitución es cuando se comienza a plantear una revisión constitucional a fondo. No obstante, y a pesar de los repetidos intentos, en Italia no ha prosperado ninguno de los proyectos de gran reforma constitucional, ni siquiera después de la conmoción política de la XI Legislatura. De ahí que una de las grandes cuestiones sea la de saber si la nueva clase política será capaz de guiar esa gran reforma constitucional, o si serán necesarias nuevas sacudidas políticas para el impulso «transversal» de las grandes transformaciones jurídico-constitucionales.

En España estamos conmemorando el vigésimo aniversario de la Constitución, por lo que parece que entre nosotros todavía no es la hora de las revisiones a fondo, sino el momento de las reformas de detalle. A pesar del éxito de la Primera Reforma de la Constitución de 1992 —ya que hay que subrayar que se trata de la primera reforma con éxito en ciento treinta cinco años de historia constitucional española—, lo que nos suscita más dudas de toda nuestra edificación constitucional es si disponemos de adecuados dispositivos de reforma constitucional. De ahí que la reforma constitucional del Senado constituye un experimento muy adecuado para establecer conjeturas más definitivas acerca de la viabilidad de esos dispositivos. Una vez despejadas estas dudas, para el constitucionalista sería más fácil definir su postura futura ante las exigencias de adecuación de las normas constitucionales a la realidad política.