

VANDELLI, Luciano: «*Trastornos de las instituciones políticas*». Editorial Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero. Madrid, 2007, 187 pp.

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ (*)

I

El título del libro resulta sumamente expresivo, «*Trastornos de las instituciones políticas*». El autor, Luciano Vandelli, es un ilustre administrativista, docente en la Universidad de Bolonia, suficientemente conocido en España desde hace tiempo, en especial, por su obra de 1982 sobre el ordenamiento español de las Comunidades Autónomas españolas. Asimismo, la obra viene precedida por un prólogo para españoles de Francisco Sosa Wagner. La nota común del prólogo y de la obra reside en el agudo sentido del humor y la ironía de los dos especialistas en Derecho administrativo mencionados.

En primer lugar, consideraré el prólogo de Sosa Wagner. Llama la atención el tono jocoso de su texto en estas líneas. La ironía y el humor, ciertamente, «*son aliados de la renovación social*». Esa afirmación resulta válida para la labor crítica de toda obra jurídica y de cualquier ámbito de la vida. En ocasiones, el humor se desliza hacia la guasa, lo que lejos de considerarse un defecto, resulta una virtud para poder abordar el análisis jurídico.

El autor del prólogo censura la tendencia del legislador a aprobar una ley ante cualquier problema que se suscite en la convivencia diaria. Denuncia, también, las calamidades de la exuberancia legislativa que habrían disgustado profundamente a Voltaire o Montesquieu. Ciertamente, tales excesos erosionan de una forma grave el prestigio de la ley. Ahora bien, en el contexto actual resulta complicado dar alguna solución a este fenómeno, tratado con brillantez por Vandelli. La austeridad y la autocontención resultan imprescindibles para poder reconducir esta

(*) Letrado de las Cortes Generales.

situación. Sosa Wagner se refiere a la tipología de las leyes, ofrecida por Vandelli, para dar ejemplos de las mismas en nuestro ordenamiento jurídico. Más adelante se hará una referencia a esa rica tipología de legislación patológica. En este sentido, resultan interesantes las reflexiones de Sosa Wagner sobre las relaciones entre el Estados y las regiones o la reforma constitucional, temas tan relevantes en España.

Sosa Wagner se considera un «*telonero*» en relación al autor de la obra. No obstante, su prólogo resulta de enorme interés y suscita interesantes reflexiones. Al mismo tiempo, también sirve para guiar al lector sobre el contenido del libro en un mundo que se caracteriza por la abundancia bibliográfica, que resulta, en muchas ocasiones, abrumadora. De la misma manera, también advierte sobre las características de libro de Vandelli, donde se puede apreciar «*mucho de observación perspicaz, mucho de humor, mucha buena pluma*», para concluir que, como se advierte en los comestibles de los supermercados, a la postre, estamos ante un «*producto altamente recomendable, no engorda y ayuda a controlar el colesterol*». Sólo cabe ratificar este criterio.

II

El libro de Vandelli se estructura sobre unas bases claras, fundadas, eso sí, en terminología médica. Así, la primera parte se dedica al examen de las patologías legislativas, a continuación, se incluye un breve entre-acto, para proseguir con una anamnesis y diagnóstico, para concluir con las terapias. El libro finaliza con la inclusión de algunas referencias divertidas sobre 2016: Odisea en la Constitución, se entiende la italiana, fecha en la que entrará en vigor una parte importante de la reforma aprobada en 2005; un texto titulado ¿Sabéis leer una ley?; y un glosario de términos utilizados, que, sin duda, resultan de utilidad para el lector. Además, se incluye un breve apéndice sobre la campaña del referéndum de 2006.

III

Vandelli realiza una completa clasificación sobre las patologías legislativas. El análisis comienza con lo que denomina legislación

ciclotímica y las reformas stop and go, que recuerdan al autor al célebre conejo blanco de *Alicia en el país de las maravillas*. Considera que el legislador italiano sufre desde hace años un síndrome preocupante, oscilando entre dos estados de ánimo opuestos, sucediendo a fases de hiperactividad, otros períodos de severa indolencia. En ese sentido, sitúa la legislación en materia de reforma de la organización territorial del Estado italiano. En esa marcha ciclotímica desempeña un papel básico un instrumento vigoroso como es el ultimátum formulado a los propios aliados parlamentarios. Los resultados no se caracterizan por su brillantez.

Otra de las patologías detectadas se refiere a la legislación autista, caracterizada por el hecho de que el legislador no escucha a los interesados. En este grupo se encontraría la legislación de la política territorial conocida como Devolution, siguiendo la terminología británica, sobre el proceso de descentralización del país. Para intentar satisfacer a todos genera un embrollo y una ruptura del ordenamiento jurídico. En esa línea se encontraría la introducción de una especie de «cuatricameralismo», con una tercera gran Cámara compuesta por 30 Diputados y 30 Senadores y una cuarta Cámara diminuta de 8 parlamentarios. En definitiva, como ha expresado Ceccanti, «*un caos que puede conducir a la parálisis*». Se trata también en la obra la acción legislativa en materia de justicia, reforma emprendida sin tener en cuenta a los sectores más afectados, Consejo Superior de la Magistratura, Corte de Casación, Asociación Nacional de la Magistratura y Magistratura Democrática (p. 52). Si bien es cierto que no se pueden hacer siempre las leyes como el Rey con el que se encontró el pequeño Príncipe de Saint-Exupéry, Rey que, para conseguir que su autoridad fuese siempre respetada, antes de dictar una orden preguntaba a sus súbditos qué querían hacer para después ordenárselo, es imprescindible realizar una labor previa para conocer los criterios de los destinatarios de las normas. Sólo así se conseguirá la implicación de los sectores afectados.

La legislación egoísta, con reglas a medida, es otra de las patologías a las que se refiere Vandelli. La reproducción de regulaciones muy próximas a los privilegios han proliferado en Italia durante estos años. Es el caso de las modificaciones penales sobre falsedad en los

balances, el Decreto Salva Calcio, el Decreto del Canal de Televisión «*SalvaRete-4*», Ley ex Cirielli, etc. En muchos de estos casos, esta legislación bordea la línea de la corrupción. Los intereses particulares se han impuesto a los generales en determinados casos. Resulta especialmente llamativa, en este orden de cosas, la reforma de la ley electoral para intentar salvar los resultados desastrosos de la coalición liderada por Berlusconi, que apuntaban los sondeos. Con todo, el cuadro de situaciones privilegiadas se ve incrementado por lo que cabe calificar de privilegios odiosos, medidas *ad personam*, que en sustancia se dirigen contra un sujeto singular, como es impedir a algunos la realización de retransmisiones televisivas o que impiden a algún otro participar en un concurso público.

La legislación esquizofrénica, Jekyll y Hyde en el Parlamento, es objeto también de tratamiento por Vandelli. Existen reformas de doble cara, que permiten a cada fuerza política interpretarlas como le resulten más beneficiosas (p. 61), para unos la misma medida es centralista o descentralizadora, como es el caso del reconocimiento a las regiones de la competencia exclusiva en materia de policía local. En este mismo tipo de legislación se encontrarían las reformas discordantes, donde se vota una medida y su contraria al mismo tiempo. Aquí se situaría la potestad de otorgar indultos por el Presidente de la República y, a continuación, el rechazo de la propuesta que pretende desarrollar esa potestad. Las reformas estrábicas y contrapuestas se producen con motivo de la aprobación de la reforma constitucional y la Ley electoral de 2005 (p. 63). Cuestión aparte es la que se refiere a la complicada compatibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros de Berlusconi con su inmenso patrimonio empresarial. El autor ironiza sobre los intentos de evitar los conflictos de intereses del *Cavaliere*, en especial, en relación con la reforma del sistema televisivo y las indemnizaciones de aseguradoras, sectores de sobra conocidos por el predominio de las empresas de Berlusconi, que, como diría Freud, resulta un fenómeno de dos almas en un solo cuerpo (p. 68).

La legislación obsesiva, con la fijación en la justicia, ha sido también otra de las constantes de los últimos años en Italia. Las estadísticas que presenta el autor demuestran esta situación. Los resultados no han podido ser más descorazonadores y han llevado a la justicia

italiana al borde del colapso, con plazos medios superiores a los cuatro años para resolver la generalidad de los procesos que tramitan.

La legislación placebo sería aquella que ilusiona. Anuncian terapias que nunca se aplicarán. Es el caso de las delegaciones legislativas que nunca se ejecutan y la espera del federalismo fiscal o de la reorganización de las autonomías.

La legislación anoréxica tiene también su interés en la experiencia italiana reciente. Son reformas sin alimento (pp. 80 y ss.). Leyes privadas de los instrumentos necesarios para su aplicación. Es el caso de la reforma judicial o de la enseñanza. Esta cuestión nos lleva directamente a la necesidad de contar con una adecuada política de evaluación legislativa, para evitar este tipo de frustraciones, que contribuyen a erosionar gravemente el prestigio de la ley.

La tipología de Vandelli incluye otro tipo de legislación, que es la présbita. Consiste en aquella que implica la aprobación de soluciones radicales, pero su aplicación se aplaza a un futuro lejano (pág. 83). El tiempo se utiliza como una técnica para alcanzar compromisos entre distintas fuerzas políticas. Vandelli explica que si uno quiere una ley y otro se opone, la solución factible será una reforma de relojería, que producirá sus efectos, llegado el caso, en tal porvenir incierto. Así sucede con el caso del federalismo fiscal, la descentralización del catastro de municipios, etc. Además, se inventa un instrumento específico para posponer, es la denominada Ley de las mil prórrogas. Aquí situaríamos la reforma constitucional de 16 de noviembre de 2005, que prevé la reducción del número de parlamentarios en el año 2016 (p. 84).

La legislación neurótica tiene como principal objeto las leyes de presupuestos y aledaños. El problema nos resulta familiar en España y ha dado lugar a una abundante jurisprudencia constitucional, sin que por ello se haya resuelto. No obstante, en Italia este tipo de cuestiones se agravan, porque a la heterogeneidad de materias incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se añade, también, la utilización de textos estructuralmente ilegibles, como señala el autor, pensados para desorientar. A título de ejemplo se citará el caso de la

Ley presupuestaria para 2004, que consta de cuatro artículos y 495 apartados, tendencia en crecimiento desde esta fecha. Todavía resultan más particulares los denominados «*asaltos a la diligencia*» y las «*megaenmiendas*». Mediante esta figura, con una sola enmienda se modifican cientos de apartados, como una cuestión de confianza. Remito al interesado, en esta cuestión, al glosario que se incluye al final del libro, además de la lectura de las páginas 85 a 88.

La legislación verborreica constituye otro de los problemas detectados por el autor. Las normas se convierten en ríos llenos de preceptos confusos. Las autoridades italianas parece que no dudan en recurrir a los decretos «*miniomnibus*», donde –explica Vandelli– en cinco sucintos artículos «*se va de la asunción de personal por parte de la policía del Estado a la financiación de las Olimpiadas de Invierno en Turín, del ejercicio del derecho de voto de los italianos residentes en el extranjero hasta una modificación de la ley sobre la aplicación de la nueva disciplina a los drogodependientes*».

La patología en ocasiones se refiere a lo que Vandelli denomina legislación disléxica, apoyada con la expresión ¿Qué lengua habla el Parlamento? La referencia a un Decreto Ley, destinado a «*favorecer el desarrollo y corrección de la marcha de las cuentas públicas*» (nº 269, de 30 de septiembre de 2003), donde existe una disposición titulada «*De Tax*» ha desconcertado a los destinatarios italianos, al incluirse un término que tiene no fácil traducción en la lengua italiana. Las abundantes directivas para la redacción de textos normativos han sido obviadas con frecuencia. La innovación lingüística debe realizarse con prudencia en el ámbito legislativo. En este sentido, convendría recordar un pensamiento de Lázaro Carreter, quien afirmaba que existen «*dos fuerzas que pugnan en el vivir de las lenguas, bien definidas por Saussure: la centrípeta, opuesta a los cambios, y la centrífuga, que normalmente prescinde de las perfecciones alcanzadas por los hablantes con el paso de los siglos, y las reduce o elimina (...). Resulta forzoso innovar en el idioma para vivir con nuestro tiempo; pero debemos esforzarnos –la escuela, la universidad, las academias, los parlamentos– por evitar que nos hagan más indistintos los conceptos y más chicos los cerebros*».

La adición de preceptos como *bis*, *ter*, *cuater*, etc. se ha prorrogado hasta extremos que convierten en un galimatías numerosos preceptos de la legislación italiana (p. 94). A título de ejemplo, no resulta fácil adivinar a qué número se refiere el viciis quinquies. Dejo su traducción a los iniciados o a los más diligentes. Sin embargo no resulta cómico observar la conculcación del principio de seguridad jurídica que se produce por esta defectuosa utilización del lenguaje y de los números ordinales.

Existen más expresiones patológicas, como la legislación disgregada o el Parlamento en su laberinto y la legislación en estado confuso, pero carece de sentido extenderse sobre las mismas. Simplemente, quien desee hacerse idea de esta complejidad puede leer el nuevo artículo 70 de la Constitución Italiana, que da lugar a una serie de opciones, esquematizadas en diagramas de flujos verdaderamente diabólicos, transcritos en las páginas 102 a 104. La situación se agrava cuando, a los procedimientos legislativos deducidos del artículo 70, se añade la distribución competencial de materias. El autor no se toma demasiado en serio la cuestión, quizá para evitar depresiones, y se inspira en la misma para elaborar el juego de la oca del Senado federal (pp. 109 y 110).

IV

El autor finalmente se atreve a dar un diagnóstico y aportar algunas terapias. Dentro del primer aspecto se encontraría la devaluación de la Constitución Italiana y la dificultad de ordenar las relaciones entre el Estado y las regiones, lo cual ha dado lugar a un amplísimo grado de conflictividad.

En resumen, dentro de las terapias, entre otras, se encuentra la de relanzar el espíritu de la Constitución, para asentar una República solidaria y cooperativa. La necesidad de recuperar reglas y responsabilidades resulta ineludible para superar el déficit de libertad y en la competencia de los medios de comunicación. Asimismo, la necesidad de recuperar el valor fundamental del respeto a la legalidad es imprescindible. También la simplificación, pero no sólo de palabra, es esencial, junto a una reforma administrativa.

V

Para concluir, la obra proporciona una completa visión de la situación italiana actual, con más sombras que luces, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico, con un texto sumamente ameno y, en ocasiones, verdaderamente divertido. Igualmente resulta inevitable la comparación con España. El prólogo de Sosa Wagner resulta muy útil a estos efectos. Si la ironía es el humor de la inteligencia, Vandelli da sobrada muestra de ambas cualidades. Por ello, la lectura de este trabajo resulta instructiva y muy recomendable.