

EL NUEVO «SENADO FEDERAL» EN EL DEBATE  
PARLAMENTARIO SOBRE LA REFORMA  
DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

FRANCESCO MARCELLI (\*)

- SUMARIO: 1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOMETIDA AL EXAMEN DEL PARLAMENTO EN LA XIV LEGISLATURA. - 2. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO FEDERAL. - 3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO TRIPARTITO. - 4. PODERES DE NOMBRAMIENTO DEL SENADO FEDERAL. - 5. LA INTEGRACIÓN DEL SENADO FEDERAL. - 6. OTROS ASPECTOS DE RELIEVE. - 7. CONCLUSIONES.

---

(\*) Servicio de Estudios. Senado de la República Italiana.

## 1. LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOMETIDA AL EXAMEN DEL PARLAMENTO EN LA XIV LEGISLATURA

El proyecto de reforma constitucional A.S. (*Atto del Senato* [proyecto de ley del Senado]) 2544, presentado por el Gobierno el 17 de octubre de 2003, se aprobó en primera lectura en el Senado, el 25 de marzo de 2004, con unas modificaciones significativas.

Luego, convertido en un A.C. (*Atto della Camera* [proyecto de ley de la Cámara de Diputados]) 4862, ha sido aprobado con unas modificaciones adicionales por la Cámara de Diputados el 15 de octubre de 2004.

Las modificaciones introducidas por el Senado en el texto del Gobierno y –luego– por la Cámara de Diputados en el texto del Senado –guardan las características fundamentales de la reforma, introduciendo al mismo tiempo unas modificaciones no secundarias.

El proyecto de ley (denominado A.S. 2544-B), por lo tanto, ha sido aprobado por el Senado el 23 de marzo de 2005, sin modificaciones con respecto al texto de la Cámara de Diputados. Se ha acabado así la primera lectura, a la que tendrá que seguir, no antes de tres meses, la aprobación por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara prevista, como se verá más adelante, por el artículo 138 de la Constitución.

Antes de este proyecto de ley constitucional A.S. 2544-B, nunca un proyecto orgánico de reforma de la Constitución había conseguido una aprobación por parte de las dos Cámaras del Parlamento italiano.

La reforma constitucional que estamos abordando está constituida por 57 artículos que substituyen, entre otras cosas, casi la mitad de los 80 artículos que integran la Parte Segunda de la Constitución de la República italiana, o sea, la que se refiere a las instituciones de la República (artículos de 55 a 139).

En cambio, quedan inmodificados los llamados «Principios Fundamentales» (artículos de 1 a 12) y la Parte Primera de la Constitución que trata de los derechos y deberes de los ciudadanos (artículos de 13 a 54).

Por lo tanto, debido a su alcance y a su trascendencia, el A.S. 2544-B presenta las características propias de un acontecimiento de gran relieve en la historia constitucional italiana.

Justamente por eso, dicho proyecto de ley es apoyado viva y decididamente por las fuerzas de Gobierno y de la mayoría de centro-derecha, mientras que las fuerzas de la oposición de centro-izquierda están resueltamente en su contra.

El procedimiento actualmente en vigor para la reforma de la Constitución (art. 138 de la Constitución italiana) requiere la aprobación por parte de cada Cámara, en dos deliberaciones sucesivas, con un intervalo entre las dos no inferior a los tres meses, y por mayoría absoluta de sus integrantes en la segunda votación. Está prevista también la posibilidad de que algunos sujetos –como, por ejemplo, un quinto de los miembros de una Cámara– pidan un referéndum confirmativo de una reforma constitucional si ésta –lo que parece ser casi seguro en el supuesto de la reforma de la que nos estamos ocupando– va a ser aprobada por una mayoría inferior a las dos terceras partes de sus miembros.

El objetivo del Gobierno es llegar a la aprobación final antes de la conclusión natural de la legislatura que, en vía ordinaria, tendría que acabarse en la primavera de 2006. El objetivo de las oposiciones es el de adversar la aprobación del proyecto, recurriendo incluso al referéndum.

Este proyecto de reforma de la Constitución sigue las revisiones ya encaminadas desde 1993 y que llevaron a las reformas del Título V de la Parte Segunda de la Constitución –el que afecta a las Regiones y

Entidades locales– de 1997 y de 2001, por medio de las cuales las Regiones salieron fortalecidas, tanto en sus órganos como en sus competencias.

El proyecto de ley constitucional que se está debatiendo en el Senado se propone unos objetivos todavía más amplios, entre los cuales es oportuno señalar el de fortalecer el carácter federal del ordenamiento de la República.

En ese contexto, aunque la reforma conlleve unas modificaciones importantes también en el procedimiento relativo al nombramiento y al papel del Presidente del Consejo de Ministros (que llegaría a ser «Primer Ministro»: artículo 89 de la Constitución, modificado por el artículo 28 del texto del proyecto de ley de reforma) y del mismo Presidente de la República (pero también de otros importantes órganos constitucionales, como la *Corte Costituzionale* (1)), el órgano constitucional que parece ser objeto de las modificaciones de mayor envergadura es el Senado de la República que –entre otras cosas– modificaría de manera sustancial su propia denominación, que cambiaría de «Senado de la República» a «Senado Federal de la República».

Estas notas quieren profundizar especialmente el tema de este nuevo Senado federal y de sus diferencias con el Senado de la República actual, ocupándose de las modificaciones introducidas en otras instituciones sólo en el supuesto de que éstas afecten también al Senado.

A este respecto, es oportuno precisar –incluso antes de examinar de manera más pormenorizada el nuevo orden del Senado federal– que un aspecto que califica considerablemente esta propuesta de reforma de la Constitución es que el Senado federal ya no estará vinculado al Gobierno por medio de la relación de confianza y, por lo tanto, ya no se podrá disolver, lo que constituye una diferencia radical con respecto al sistema institucional vigente, en el que el Senado tiene substancialmente los mismos poderes, y las mismas funciones, de la Cámara de Diputados (el llamado «bicameralismo perfecto») y, por lo tanto, vota la confianza

---

(1) La *Corte Costituzionale* italiana es el órgano equivalente al Tribunal Constitucional español.

al Gobierno –sin la cual el Ejecutivo no puede disponer de poderes completos– y puede ser disuelto, como la Cámara de Diputados.

En otras palabras, con la reforma que estamos examinando termina el «bicameralismo perfecto»: el Senado federal pierde su contacto con el Gobierno y se le pone en una relación preferencial con las autonomías territoriales.

## 2. LA COMPOSICIÓN DEL SENADO FEDERAL

Esta reforma de la Constitución prevé el mantenimiento del sistema bicameral, en cuyo marco el Senado garantiza el enlace entre el Estado y las autonomías territoriales: a ese fin, está previsto (artículo 57 de la Constitución, modificado por el artículo 3 del texto del proyecto de ley de reforma) que el sistema electoral del Senado «garantice la representación territorial a través de los senadores», y que su elección se lleve a cabo sobre una base regional y «*contestualmente*» (se hablará más adelante del significado de esta expresión) a la elección de los respectivos Consejo Regionales (que corresponden a las Asambleas Legislativas de las CC.AA.).

Unos elementos constantes del debate han sido la búsqueda de soluciones distintas a la del bicameralismo perfecto y la amplia inclinación hacia un Senado elegido directamente, aunque se registran algunas posiciones favorables a un Senado de composición mixta. También minoritarias, pero avanzadas y debatidas en las distintas fases de la discusión, resultaron las propuestas favorables a una Asamblea elegida de manera indirecta o al llamado «modelo *Bundesrat*», es decir un Senado que resulte ser una emanación de los gobiernos regionales.

El artículo 57 de la Constitución, en el texto actualmente vigente, prevé que el Senado se eliga sobre una base regional y que los Senadores sean 315, elegidos directamente. Cabe precisar desde ahora que el hecho de que la Constitución hable de una «base regional» no tuvo consecuencias de relieve y no condujo a la calificación del Senado actual como «Cámaras de las Regiones». Los efectos prácticos de la disposición se agotan en unas pocas disposiciones electorales, que permiten que los

candidatos al Senado que no salgan elegidos en las circunscripciones uninominales de la Región puedan participar —a nivel regional y no nacional— en la asignación de un cupo de escaños a través del método proporcional.

Además, el artículo 59 de la Constitución prevé que sean senadores vitalicios los que hayan sido Presidentes de la República amén de un número muy limitado (cinco) de ciudadanos ilustres, nombrados por el Presidente de la República.

Recientemente, se había previsto la elección de seis Senadores en representación de los italianos en el extranjero (en la llamada «Circunscripción extranjero»), pero se trata de una disposición que no ha sido todavía desarrollada por completo a lo largo de la legislatura actual.

El nuevo Senado federal ya no estará integrado por 315, sino por 252 senadores. Ya no se prevén a los senadores elegidos en el extranjero, ni a los senadores vitalicios, figuras institucionales que van a ser absorbidas en la composición de la Cámara de Diputados. La Cámara de Diputados estará integrada por 518 (ya no por 630) diputados electos, dieciocho de los cuales elegidos en la «Circunscripción Extranjero», y por los diputados vitalicios.

Podrá ser elegido senador sólo quien desempeñe, o haya desempeñado, unos cargos electivos en las entidades territoriales, locales o regionales, el que haya sido elegido miembro del Parlamento en una Región, o quien resida en la Región; el requisito de la edad mínima pasa de los cuarenta a los veinticinco años (artículo 58 de la Constitución, modificado por el artículo 4 del texto del proyecto de ley de reforma).

En la actualidad, no se prevén vínculos territoriales especiales como condición de elegibilidad de los senadores.

Como ya se ha mencionado previamente, la elección del Senado tiene lugar en el mismo contexto de la elección de los Consejos Regionales. La reforma no aclara expresamente lo que significa dicha «*contestualità*» (2).

---

(2) La expresión «*contestualità*» se utiliza en el lenguaje político y legislativo italiano para indicar una relación especial entre la elección de dos órganos. Se trata, por ejem-

El convencimiento más generalizado parece ser que la elección de los senadores tenga que llevarse a cabo en el mismo «contexto» temporal que la de los Consejo Regionales.

Dicho de otra manera, el Consejo Regional de una Región y los Senadores de la misma Región serán elegidos al mismo tiempo y, por lo tanto, por el mismo cuerpo electoral y en el marco de la misma campaña electoral, animada por las mismas fuerzas políticas.

Esa «*contestualità*» ha puesto el problema de sincronizar las elecciones del Consejo Regional y del nuevo Senado. Para ser *contestuale*, la elección tiene que tener lugar en el mismo momento.

Como ya se ha dicho antes, el nuevo Senado federal no podrá ser disuelto anticipadamente. Por otra parte, los avatares políticos de cada Consejo Regional son distintos entre sí y, por lo tanto, es posible que las elecciones de los Consejo Regionales no se lleven a cabo todas al mismo tiempo.

¿Qué hay que hacer, pues, para hacer posibles unas elecciones *contestuali* entre el Senado y cada Consejo Regional?

La solución detectada por el Senado preveía que esta Cámara fuera renovada en su conjunto cada cinco años (en una fase inicial se había pensado en una renovación cada seis años). En el supuesto de elección adelantada de un Consejo Regional, se preveía que éste, una vez reelegido, tuviera una duración reducida: no el plazo normal de cinco años, sino el número de años necesarios para llegar al mismo término de duración del Senado. Pues, el mandato de aquel Consejo Regional que, debido a vicisitudes políticas propias, tuviese la sincronía, duraría en su cargo menos años de los demás y, más exactamente, el tiempo necesario para ajustar su vencimiento a aquél del Senado. Dicho mecanismo ha sido definido: «*contestualità* disminuida».

---

plo, de la *contestualità* (o sea del vínculo) entre la elección del Consejo Regional y del Presidente de la Junta Regional (artículo 4 de la ley n. 165 de 2 de julio de 2004, que desarrolla el artículo 122, primer apartado, de la Constitución).

En la Cámara de Diputados dicha solución se cambió: de hecho, se introdujo el llamado principio de la «*contestualità* fuerte» de las elecciones de los Consejo Regionales y de las elecciones de los senadores correspondientes.

De hecho, al disolverse el Consejo Regional, son los senadores los que cesan y, por lo tanto, se reduce la duración de su mandato (artículo 60 de la Constitución, modificado por el artículo 6 del texto del proyecto de ley de reforma).

Una consecuencia de dicho principio es que ya no se prevé una duración (quinquenal) del Senado en su conjunto, sino la duración en su cargo de cada uno de los senadores, que se renuevan parcialmente a medida de que se renuevan los Consejos Regionales en cuya Región ellos hayan sido elegidos: cada Senador, pues, permanece en su cargo por el tiempo de duración del Consejo de la Región en la que ha sido elegido.

Por lo tanto, el Senado llega a ser un órgano por el que –en su conjunto– no se prevé una duración determinada. Además, si en las primeras versiones del texto de la reforma se preveía su disolución sólo en casos excepcionales, esa previsión se suprimió. El Senado federal es un órgano permanente y continuo.

Finalmente, el artículo 57, en su nueva versión procedente de las modificaciones propuestas, prevé pues –en su último párrafo– que participen en la actividad del Senado federal de la República, con voz pero sin voto, unos representantes elegidos de las Regiones y de las autonomías locales.

Los primeros son elegidos por cada Consejo Regional entre sus propios miembros y los segundos por cada Consejo de las autonomías locales (la «segunda cámara» regional que reúne a los representantes a nivel regional de las entidades locales) entre los alcaldes y los presidentes de las Provincias.

Queda substancialmente inmodificada, con respecto a la que está actualmente en vigor, la normativa que disciplina las prerrogativas de



los parlamentarios, como, por ejemplo, la inmunidad, la prohibición de mandato imperativo, el juicio sobre títulos de admisión, la indemnización parlamentaria (artículos de 65 a 69 de la Constitución). Dichas instituciones se aplican tanto a los diputados como a los nuevos «senadores federales» y se rigen por una ley que tiene que ser aprobada por ambas Cámaras.

### 3. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO TRIPARTITO

El artículo 70 de la Constitución –que disciplina el procedimiento legislativo– aparece fuertemente modificado por el artículo 14 del texto de la reforma.

Para poder evaluar plenamente el significado de dicha modificación hay que anteponer unas breves noticias sobre la distribución de la función legislativa entre el Estado y las Regiones (artículo 117 de la Constitución) llevada a cabo por la ley constitucional n. 3 de 2001. Dicha ley de reforma cambió de manera radical la repartición anteriormente vigente, según la cual la competencia legislativa correspondía, en general, al Estado, con la excepción de unos sectores limitados (entre los cuales el más importante quizás fuera el de la salud) cuya competencia pertenecía a las Regiones.

Con el nuevo texto del artículo 117, introducido por medio de la reforma de 2001, en la actualidad el Estado y las Regiones ejercen la función legislativa con las mismas limitaciones de carácter general. Al Estado se le asigna la competencia legislativa exclusiva en una serie de importantes materias cuya enumeración se encuentra en los apartados de (a) a (s) que abarcan, por así decirlo, la toga, la espada, la moneda y la bandera (los sectores de la justicia, de la defensa, de hacienda y de la política exterior). En cambio, el Estado y las Regiones pueden legislar de manera conjunta en una serie amplia de materias cuya lista se puede encontrar en el tercer apartado del artículo 117 (entre éstas cabe señalar la protección de la salud y el gobierno del territorio). Las Regiones tienen la potestad legislativa en dichos asuntos, con la excepción de los principios fundamentales que quedan reservados al Estado. Por fin, con arreglo al cuarto apartado del artículo 117, a las Regiones les corres-

ponde la facultad de legislar en vía exclusiva en todas las materias que no estén reservadas de manera expresa a la legislación del Estado. Se trata –como es evidente– de una revolución copernicana, a consecuencia de la cual se vuelca por completo el criterio de asignación anterior: la competencia legislativa general ya no le corresponde al Estado, sino a las Regiones.

Volviendo ahora a la novedad que la propuesta de reforma de la que nos estamos ocupando introduce en el procedimiento legislativo reglamentado por el artículo 70 de la Constitución, se puede observar que el nuevo texto sigue claramente la repartición introducida por el artículo 117. De hecho, se prevén tres modalidades de procedimiento distintas: un procedimiento en el que prevalece la Cámara de Diputados, otro en el que prevalece en Senado, y otro más –no muy distinto con respecto al que está en vigor en la actualidad– que es plenamente bicameral.

El procedimiento en el que «prevalece la Cámara de Diputados» es el que se utiliza para los proyectos de ley en las materias en las que el Estado tiene la competencia exclusiva (se trata del elenco contenido en el segundo apartado del artículo 117). El procedimiento en el que «tiene la prevalencia» el Senado es el que se sigue para los proyectos de ley que establecen los principios fundamentales en las materias pertenecientes a la competencia de ambos, o sea del Estado y de las Regiones (se trata de la enumeración contenida en el artículo 117, tercer apartado).

Los dos modelos de procedimientos son, en su gran medida, plenamente especulares, (con la excepción de un aspecto importante, del que se tratará más adelante, concerniente los proyectos de ley en los que «prevalece el Senado»). En estos dos procedimientos, la Cámara que prevalece sobre la otra es la primera en examinar las propuestas. Una vez aprobado el proyecto de ley, esa Cámara lo remite a la otra que puede proponer unas modificaciones sobre las que la Cámara «prevaleciente» decidirá de manera definitiva (artículo 70, primero e segundo apartado, de la Constitución, así como queda modificado por el artículo 14 del proyecto de reforma). Si no se propone ninguna modificación, la ley queda promulgada.

La función legislativa es ejercida por ambas Cámaras en el supuesto de algunas materias especiales, de las que se hace mención expresa

(las cuestiones financieras entre Estado y Regiones, la fijación de los niveles esenciales de las prestaciones que atañen a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional, la legislación electoral, los órganos de gobierno y las funciones básicas de las entidades locales, el ejercicio de las funciones estatales sustitutivas de carácter legislativo, el sistema de elección de la Cámara de Diputados y del Senado federal. A esas materias hay que añadir un elenco de casos en los que la Constitución remite de manera expresa a la ley del Estado o a la ley de la República, una diferencia que parece ser sólo nominal), amén de otros casos previstos por otros artículos de la Constitución (el más importante es representado por las leyes constitucionales).

Hubo muchos debates sobre la magnitud y el número de las competencias que asignar a una tramitación bicameral paritaria. El texto aprobado por la Cámara de Diputados reduce sensiblemente el texto que había sido aprobado anteriormente por el Senado (que preveía, entre otros, el importante sector relativo al ejercicio de los derechos fundamentales de los que tratan los artículos de 13 a 21 de la Constitución) y las normas generales para la protección de la salud.

Un aspecto sobre el que merece la pena detenerse es el que afecta a los poderes de intervención del Gobierno en los procedimientos en los que «prevalece el Senado».

Se ha debatido mucho acerca de la oportunidad de asignar única y exclusivamente al Senado la competencia por lo que se refiere a la determinación de los principios fundamentales en las materias que, por lo demás, están remitidas a la competencia regional. Se temía que para el Gobierno resultara imposible hacer prevalecer su punto de vista hacia una Cámara que no está vinculada al Ejecutivo por medio de la relación de confianza y que no puede ser disuelta. Por otro lado, se podía pensar que esa imposibilidad de intervención por parte del Gobierno fuera coherente con un sistema de *checks and balances*, en el que el Gobierno no puede intervenir para realizar su programa en todos los sectores, y —entre éstos— en los ámbitos reservados a la preponderancia del Senado y de las autonomías territoriales, a falta del consentimiento de la Cámara Alta.

La solución alcanzada por la mayoría en la Cámara de Diputados es la que permite al Gobierno remitir a la Cámara de Diputados la decisión definitiva sobre las modificaciones propuestas por el mismo Gobierno a un texto sometido al examen del Senado.

Esto puede ocurrir en dos hipótesis: cuando las modificaciones del Gobierno se consideran esenciales para el desarrollo de su programa aprobado por la Cámara de Diputados; o bien para la protección de las finalidades que legitiman –según el artículo 120 de la Constitución, apartado segundo– la intervención sustitutiva del Gobierno hacia las Regiones (entre dichas finalidades hay la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales).

El procedimiento –que se podría definir extraordinario– que permite esta intervención del Gobierno prevé que el Presidente de la República averigüe previamente el fundamento de sus presupuestos constitucionales, antes de autorizar al Primer Ministro para que presente al Senado una exposición de los motivos que se encuentran en la base de sus propuestas. Si el Senado no las acepta, la palabra pasa –como ya se dijo anteriormente– a la Cámara de Diputados que, sin embargo, puede aprobarlas sólo por mayoría absoluta de sus miembros, un quórum más elevado que el exigido ordinariamente (artículo 70, cuarto apartado, de la Constitución, modificado por el artículo 14 del proyecto de reforma).

#### 4. PODERES DE NOMBRAMIENTO DEL SENADO FEDERAL

La idea inicial, presente en el texto de la reforma, de fortalecer los poderes de nombramiento por parte del nuevo Senado federal (poderes que el actual Senado de la República comparte perfectamente con la Cámara de Diputados), siguiendo una pauta cuya expresión más conocida es aquella del *Senate of the United States*, ha sido reducida a lo largo de la tramitación.

El texto definido por la Cámara de Diputados ha disminuido, reduciéndolo de la mitad, el cupo de los miembros del C.S.M. (*Consiglio*

*Superiore de la Magistratura* (3)) y de la *Corte Costituzionale* que el Senado federal tendría que elegir con arreglo al texto aprobado por el Senado, asignando la otra mitad a la misma Cámara de Diputados.

Con arreglo al cuarto apartado del artículo 104 de la Constitución, así como queda modificado por la Cámara de Diputados (artículo 36 del texto del proyecto de ley de reforma), los miembros no natos del C.S.M. son designados en sus dos terceras partes por los magistrados; una sexta parte de ellos es elegida por la Cámara de Diputados y otro sexto es elegido por el Senado federal de la República.

El texto aprobado por el Senado no preveía la existencia de una cuota de miembros que tendrían que ser elegidos por la Cámara de Diputados, mientras que, según dicho texto, los vocales del C.S.M. cuya elección cabía en la cuota encomendada al Parlamento, o sea una tercera parte de ellos, tendrían que ser elegidos por el Senado, integrado por los Presidentes de las Juntas Regionales.

Con arreglo al artículo 135, primer apartado, en el texto modificado por la Cámara de Diputados (artículo 51 del proyecto de reforma), los 15 jueces del Tribunal Constitucional serían nombrados de esta manera: cuatro de ellos por el Presidente de la República; cuatro por las magistraturas supremas ordinaria y administrativa; tres por la Cámara de Diputados, cuatro por el Senado federal de la República, integrado por los Presidentes de las Juntas de las Regiones y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano.

El texto aprobado por el Senado no preveía el cupo de miembros elegidos por la Cámara de Diputados mientras que, con arreglo a ese texto, siete jueces tenían que ser nombrados por el Senado federal de la República, siempre integrado por los Presidentes de las Juntas de las Regiones y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano.

El Presidente de la República, a la hora de nombrar, en los supuestos indicados por la ley, a los Presidentes de las Autoridades indepen-

---

(3) *Consiglio Superiore della Magistratura* = corresponde al Consejo General del Poder Judicial español.

dientes y al Presidente del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (artículo 87 de la Constitución, modificado por el artículo 26 del proyecto de reforma) adquirió el dictamen del Presidente del Senado –así como el del Presidente de la Cámara de Diputados.

## 5. LA INTEGRACIÓN DEL SENADO FEDERAL

El texto de la reforma prevé, en unos puntos, que en la actividad del Senado puedan participar también otros sujetos, en su mayoría expresiones de las autonomías territoriales. En cambio, en otros supuestos, no se prevé ningún tipo de integración. Los casos son los siguientes:

1. La actividad del Senado en su conjunto: en ella participan, con voz pero sin voto, los representantes de las Regiones y de las autonomías locales. Al comienzo de cada legislatura, cada Consejo Regional elige a un representante entre sus miembros y cada Consejo de las autonomías locales elige a un representante entre los alcaldes, los Presidentes de las Provincias o de las Ciudades metropolitanas de la Región. Por lo que se refiere a la Región de Trentino Alto-Adige/Südtirol, todos los Consejos de las Provincias autónomas y sus respectivos Consejos de las autonomías locales eligen cada uno a su propio representante (artículo 57, último apartado, de la Constitución, modificado por el artículo 3 del proyecto de ley de reforma).
2. La elección del Presidente de la República por parte de la Asamblea de la República: esta Asamblea está constituida –además de por los componentes de las dos Cámaras– por los Presidentes de las Juntas Regionales y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano y por los delegados elegidos por los Consejo Regionales. Cada Consejo Regional elige a un delegado. Para Trentino-Alto Adige/Südtirol cada Consejo provincial elige a un delegado. La Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste tiene derecho a un único delegado. Cada Consejo Regional elige también a un número adicional de delegados por cada millón de habitantes de la Región (artículo 83 de la Constitución, modificado por el artículo 22 del proyecto de ley de reforma).

3. En el supuesto de la elección de una sexta parte de los miembros designados del C.S.M., no se prevé ninguna participación de representantes de las Autonomías (artículo 104 de la Constitución, modificado por el artículo 36 del proyecto de ley de reforma).
4. La elección de cuatro jueces constitucionales por parte del Senado, integrado por los Presidentes de las Juntas de las Regiones y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano (artículo 135 de la Constitución, modificado por el artículo 51 del proyecto de ley de reforma).

## 6. OTROS ASPECTOS DE RELIEVE

El Senado parece ser, de pleno derecho, el cotitular necesario del poder de intervención sustitutivo del Estado hacia las Regiones, en los supuestos en los que dicho poder es ejercido por medio de una ley estatal. El artículo 120, segundo apartado, que regula precisamente el poder sustitutivo, ha sido profundamente modificado por el artículo 41, con respecto al texto aprobado por el Senado. El Gobierno ya no es el titular del poder sustitutivo, sino el nuevo titular de ese poder es el Estado y, claramente, el objeto de ese poder sustitutivo son las funciones no sólo administrativas (algo que ya estaba fuera de discusión, y que ahora es explícito en la referencia al artículo 118), sino también las legislativas (en virtud de la referencia al artículo 117).

Parecería, pues, que la nueva formulación del artículo 120 hiciera posible que una ley estatal pueda sustituir incluso una ley regional, sin hacer distinciones entre las materias pertenecientes a la competencia regional concurrente o exclusiva. Un elemento que confirmaría lo que se ha dicho es representado por el mismo contenido del artículo 70, tercer apartado, que prevé de manera explícita una ley (bicameral) para el ejercicio del poder sustitutivo.

Además no parece posible que el conjunto Gobierno/Cámara de los Diputados pueda prevalecer sobre un eventual rechazo del Senado. Esta conclusión se basa en el artículo 72, quinto apartado, que parece excluir la hipótesis de «prevalencia» del Gobierno sobre el Senado por lo que

se refiere a las leyes bicamerales, y eso a pesar de la referencia –al artículo 120, segundo apartado– del artículo 70, cuarto apartado. Dicho de otra manera, el poder especial que el Gobierno puede ejercer –a través de la Cámara de Diputados– para prevalecer sobre un texto de ley en el que, de otra manera, «prevalecería el Senado» (porque perteneciente a unos principios fundamentales en materias pertenecientes por lo demás a la competencia regional) no debería poder prevalecer (a través de una ley bicameral, «forzando» al Senado) sobre una ley regional.

El poder sustitutivo sobre las leyes regionales presenta algunos puntos de intersección funcional con el poder de anulación de aquellas leyes regionales que estén en contraste con el interés nacional, al que se hace referencia en el artículo 127 de la Constitución (modificado por el artículo 45 del proyecto de reforma), ejercido por el Parlamento reunido en sesión conjunta, un poder sobre el que el Senado federal perdería la competencia «exclusiva» que le había sido encomendada.

La posibilidad de anulación de una ley regional debido al contraste con el interés nacional –prevista por la Constitución de 1948, aunque nunca se haya hecho recurso a ella– ha sido anulada por la reforma de 2001, y se ha vuelto a introducir en la propuesta de reforma que estamos examinando en estas páginas, pero con una características distintas. El nuevo texto del artículo 127 ya no indica al Senado federal, sino al Parlamento reunido en sesión conjunta, como el órgano competente al respecto. La decisión final –que ya no se define, como en el texto anterior, como facultad– queda confiada al Presidente de la República.

Por lo tanto, como se puede bien notar, el Estado tiene dos instrumentos a su disposición para poder intervenir en una ley regional. En ambos casos, interviene el Senado (o, mejor dicho, intervienen los senadores):

1. la sustitución, por medio de una ley bicameral adoptada con los quórum normales, en el supuesto de que subsistan las finalidades de unidad jurídica o económica (o las demás finalidades) que lo permitan *ex* artículo 120;
2. la anulación *ex* artículo 127, por deliberación del Parlamento reunido en sesión conjunta, por mayoría absoluta de sus miembros, si



subsiste el perjuicio del interés nacional (el acto que se emana, por consiguiente, es el D.P.R. [Decreto del Presidente de la República]).

Por fin, cabe recordar que el artículo 47 del texto de la reforma confía la coordinación interinstitucional al Senado federal de la República. El nuevo artículo 127-*ter* prevé la existencia –sin perjuicio de las competencias administrativas de las Conferencias mixtas entre el Estado (concretamente, el Gobierno) y las autonomías territoriales– de una ley bicameral expresamente aprobada para fomentar la coordinación entre el Senado federal y dichas autonomías y para reglamentar sus formas y modalidades. Luego, será el Reglamento del Senado federal el que garantizará las relaciones de información y colaboración mutuas entre los senadores y los representantes de las entidades territoriales. El artículo, finalmente, prevé que los senadores puedan comparecer ante el Consejo o la Asamblea de la Región, o ante el Consejo de la Provincia autónoma en los que hayan sido elegidos con las modalidades y en los supuestos previstos por los reglamentos respectivos.

## 7. CONCLUSIONES

El proyecto de ley de reforma constitucional es –como ya se dijo antes– un proyecto de ley muy extenso y orgánico, cuya tramitación ha sido larga y cuyos contenidos se encuentran profundamente enraizados en unos convencimientos ampliamente compartidos; entre éstos, se encuentra la exigencia de fortalecer la relación entre el Senado y el mundo de las autonomías. La mayoría de gobierno se ha revelado muy unida en llegar a la definición de un texto que, aunque haya sufrido muchas modificaciones con respecto al texto introducido originalmente, mantiene una configuración estable. La misma determinación ha caracterizado la acción de la oposición que ha contrastado los contenidos de la reforma presentes en el texto que se está debatiendo en el Senado.

El hecho de que hayan sido sometidas al examen del Senado cerca de 1.000 enmiendas al mismo texto, presentadas casi todas por la oposición, constituye una clara confirmación en ambos sentidos.