

EL PARLAMENTO ITALIANO
ANTE LOS PROYECTOS DE REFORMA INSTITUCIONAL
(Las propuestas de la Comisión Bozzi)

JUAN PEMÁN GAVIN

SUMARIO: I. LA CUESTIÓN DE LA «REFORMA INSTITUCIONAL». II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO ITALIANO.—III. EN PARTICULAR, LOS PROBLEMAS QUE TIENEN SU ORIGEN EN EL DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA.—IV. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DEL INFORME DE LA COMISIÓN BOZZI.—V. LAS PROPUESTAS RELACIONADAS CON EL PARLAMENTO.—1. *Del bicameralismo perfecto a un bicameralismo diferenciado.*—2. *Reducción del número de parlamentarios.*—3. *Ejercicio de la función legislativa.*—4. *El control parlamentario del Gobierno y la Administración.*—5. *La función de dirección política. El otorgamiento y la retirada de la confianza al Gobierno.*—6. *El sistema electoral.*—VI. OBSERVACIONES FINALES.

I. LA CUESTIÓN DE LA «REFORMA INSTITUCIONAL»

La Comisión bicameral para las reformas institucionales —constituida en el seno del Parlamento italiano como Comisión *ad hoc*— ha aprobado recientemente un amplio documento en el que se contienen diversas propuestas que deberán servir de base para una serie de reformas constitucionales y legislativas, y especialmente, para la tramitación de una ley de reforma de la Constitución que modifique muy numerosos aspectos de la misma.

La formación de esta Comisión y el documento por ella aprobado conectan con un amplio debate sobre la reforma de las instituciones que ha venido teniendo lugar en los últimos años en Italia a la vista de la constatación de numerosos e importantes defectos de funcionamiento del sistema político (1). Defectos que hundan sus raíces

(1) Está fuera de mi alcance —y por supuesto, del marco del presente trabajo— seguir y explicar el origen y desarrollo de este debate siquiera en el marco estrictamente doctrinal. Un debate que se prolonga ya desde hace varios años y que tiene sus raíces en planteamientos producidos bastante tiempo atrás (suelen citarse como precedentes algunos estudios de Giuseppe Mazanini, publicados en los años 60 y la formación de una «Alianza constitucional», promovida por este autor para fomentar los estudios en torno a la reforma de las instituciones), que afecta a muy numerosas cuestiones del sistema político-institucional —buena parte de los que pueden encon-

en el propio sistema de distribución de poderes que establece la Constitución y en las reglas de funcionamiento de las instituciones en las décadas de vigencia del texto constitucional al margen de (a veces incluso, en contra de) los preceptos constitucionales (2).

trarse en el índice de cualquier Manual de Derecho Público—, y que ha producido contribuciones de gran envergadura. Unas indicaciones bibliográficas bastante amplias pueden encontrarse en el trabajo de S. PASSIGLI, *Riforme istituzionali e sistema politico*, «Rivista italiana di Scienza Politica», 1984, 2, págs. 185 y sigs.

Mi intención es la de situarse en una determinada fase del debate —que actualmente viene dada por el Informe de la Comisión bicameral que se alude en el texto y centrarme concretamente en el Parlamento, que ocupa, sin duda, un lugar clave en el conjunto de las instituciones políticas italianas.

(2) Naturalmente, la observación de defectos, anomalías o «peculiaridades» del sistema político italiano no es algo que quepa considerar nuevo. Determinados aspectos son —por lo demás— suficientemente conocidos entre nosotros. (Sabido es que la experiencia italiana proporcionó al constituyente español valiosos puntos de referencia para evitar algunas de las desviaciones que se describen más adelante).

Pero en el debate que se ha desarrollado en los últimos años hay —al margen de su mayor intensidad— algunos datos nuevos que implican un cambio cualitativo en los que merece la pena reparar.

a) Así, en primer lugar, de la observación de vicios o defectos puntuales ha pasado a hablarse de una crisis global del sistema político.

b) La preocupación por la mayor capacidad de gobierno de las instituciones —de la que resulta exponente la insistencia en la *governabilità* del país— ha pasado a ocupar el lugar central en el debate, lo cual se advierte especialmente en el cambio de actitud de la izquierda italiana. Concretamente, ha observado AMATO que frente a la anterior preocupación por el desarrollo de la Constitución, la profundización de los canales democráticos o la mayor «centralidad» del Parlamento, la izquierda italiana ha pasado a tener en cuenta las exigencias de gobierno además de las de representatividad por parte de las instituciones, tomando en consideración temas como el del fortalecimiento del Ejecutivo e incluso el mismo presidencialismo, o los aspectos negativos del sistema electoral proporcional, que anteriormente habían tenido una etiqueta de derecha (*vid.* G. AMATO, *Un confronto sulle riforme istituzionali*, «Quaderni costituzionali», 1983, 2, págs. 433 y sigs., 434).

c) Por último, se produce hoy la puesta en cuestión del propio sistema de organización del poder establecido por la Constitución, lo que supone una cierta «desmitificación» de la Constitución.

Durante décadas enteras la Constitución ha sido el punto de referencia seguro en el que han buscado cobijo las diversas iniciativas y propuestas que han tratado de legitimarse por su conexión con los preceptos constitucionales, de modo que resultaba descalificado quien cuestionara las opciones

El debate al que aludo ha terminado llegando al Parlamento a través de la constitución de Comisiones especiales sobre la materia. Concretamente, fue en 1982 —en la anterior Legislatura (la VIII)— cuando se produjo la primera iniciativa en este sentido al constituirse dentro de las Comisiones de Asuntos Constitucionales de la Cámara y del Senado específicos Comités de estudio con el objeto de preparar un «inventario razonado de propuestas a examen por las Cámaras en materia institucional».

constitucionales. Lo cual significa que por encima de todo se ponía el respeto al difícil pacto logrado por las fuerzas políticas en la Asamblea Constituyente de 1946-47 (un ambiente seguramente no muy distinto al que se produce hoy entre nosotros en relación con la Constitución de 1978 y que responde a una exigencia profunda de estabilidad presente en cualquier comunidad organizada políticamente).

Hoy, en cambio, aun aceptándose que el sistema institucional real es distinto del sistema institucional formal y que muchos defectos del sistema político consisten precisamente en el alejamiento respecto al modelo constitucional —hay quien piensa incluso que la única reforma necesaria consiste en retornar al sistema previsto por el constituyente (*vid.* T. MARTINES, *Governabilità ed istituzioni (Appunti)*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 56-57 (1982), págs. 5 y sigs.)— se ha abierto camino la idea de que los problemas planteados tienen su origen en el propio sistema institucional establecido por la Constitución, lo que lleva a sugerir modificaciones en determinados aspectos de su Segunda parte, relativa a la organización del Estado y la distribución del poder («Ordenamiento de la República»). El propio Informe de la Comisión bicameral descansa —como se verá— en este planteamiento. No se cuestionan —en cambio— los principios y valores formulados en el epígrafe «Principios fundamentales» y en su primera parte («Derechos y deberes de los ciudadanos»).

Dentro de las numerosas posiciones doctrinales formuladas en torno al tema de la reforma de las instituciones la distinción que seguramente más salta a la vista es la que separa a quienes se muestran partidarios de reformar aspectos puntuales que se consideran claves y hoy por hoy practicables, y los que entienden necesaria una organización constitucional de los poderes de nueva planta habida cuenta del carácter estructural que, desde este segundo punto de vista, tiene la crisis del sistema político italiano. Entre estos últimos planteamientos destaca por su grado de elaboración el ofrecido por el denominado «grupo de Milán», formado por un conjunto de estudiosos que —bajo la dirección de G. MIGLIO— ha desarrollado por espacio de varios años una investigación cuyo resultado es una propuesta global de nueva Constitución. *Vid.* los trabajos completos en G. MIGLIO y otros, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milán, 1983, 2 vols. (algunas partes de este trabajo conjunto han sido publicadas separadamente: G. MI-

La posterior constitución de la «Comisión bicameral para las reformas institucionales (3) —denominada usualmente «Comisión Bozzi» por estar presidida por el diputado A. Bozzi»— ha dado lugar al documento que hemos mencionado que, aprobado como Informe final con fecha de 29 de enero de 1985, constituye por el

GLIO, *Una Repubblica migliore per gli italiani*, Giuffrè, Milán, 1983, y S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo. Il governo di legislatura*, Giuffrè, Milán, 1984).

(3) Los Comités de estudio a los que se ha hecho referencia, terminaron sus trabajos en octubre de 1982, presentando sus conclusiones a los Presidentes de las Cámaras.

Algunas indicaciones sobre esta primera fase del debate parlamentario pueden verse en F. BONIFACIO, *La questione istituzionale in Parlamento*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1983, 60-61, págs. V y sigs., y F. GARELLA, *La parlamentarizzazione del dibattito istituzionale*, «Quaderni costituzionali», 1983, 2, págs. 392 y sigs.

Posteriormente —el 14 de abril de 1983— la Cámara de los Diputados y el Senado aprobaron dos documentos análogos mediante los cuales acordaban constituir una Comisión bicameral de veinte diputados y veinte senadores, respetando la proporción entre los grupos parlamentarios con la misión de formular propuestas constitucionales y legislativas en materia institucional. Estos documentos hacían referencia concretamente al objetivo de «reforzar la democracia política republicana, aumentando su capacidad de eficiencia y de orientaciones duraderas y estables». El texto de la correspondiente moción de la Cámara de los Diputados puede verse en la revista «Parlamento», 1983, 1-2, págs. 42 y sigs.

La disolución anticipada de las Cámaras en la VIII Legislatura impidió dar cumplimiento a estos acuerdos, pero en la IX Legislatura, tanto la Cámara como el Senado, volvieron sobre la materia y aprobaron con fecha de 12 de octubre de 1983 mociones de análogo contenido, con las que venía a renovarse el acuerdo anterior. En cumplimiento del mismo se constituyó la Comisión bicameral para las reformas institucionales, cuya primera sesión tuvo lugar el 30 de noviembre de 1983.

Entre nosotros ha dado amplias noticias de las actuaciones que precedieron a la formación de la Comisión Bozzi A. SAIZ ARNAIZ, *La Comisión bicameral para las reformas institucionales en Italia*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 8, enero-abril 1984, págs. 425 y sigs., especialmente 440 y sigs.

La Comisión ha estado integrada por representantes de la DC (12 miembros), PCI (11), PSI (4), PSDI, PRI, MSI (2 cada uno), PR, SUP, Mixto y DP (1 cada uno) y 3 miembros del grupo Izquierda Independiente. Tomo estos datos de A. SAIZ ARNAIZ, *ob. cit.*, pág. 445.

momento el punto de referencia más concreto y reciente sobre las iniciativas de reforma institucional (4).

Sería desde luego arriesgado y prematuro hacer afirmaciones demasiado precisas sobre las posibilidades de que prosperen las propuestas allí formuladas, y más todavía lo sería hacer previsiones sobre el tiempo en que puede esperarse se conviertan en Derecho vigente —me inclino a pensar que, en el mejor de los casos, será preciso que transcurra bastante tiempo para ello—, pero creo que su análisis resulta de gran interés para conocer las líneas de tendencia que apuntan en el sistema político y constitucional italiano, especialmente en relación con el Parlamento y Gobierno. Un sistema político y constitucional cuyos lazos de parentesco con el nuestro son suficientemente conocidos y no necesitan ser destacados en este lugar.

En realidad son muchos los aspectos tratados en el Informe que merecerían algún comentario. He creído oportuno estudiar aquí el tratamiento que recibe la institución parlamentaria, estudio que creo servirá para dar las claves del diseño reformista que se pretende acometer, habida cuenta de que las propuestas que guardan relación con el Parlamento se sitúan en el centro del Informe, como no podía dejar de suceder en un sistema de gobierno parlamentario.

De otra parte, referirse a las perspectivas de reforma del Parlamento exige considerar el conjunto del sistema institucional en la

(4) He manejado el texto mecanografiado aprobado por la Comisión reproducido en fotocopias por la región Emilia-Romania en su colección de documentos de circulación interna «Rassegna parlamentare», 13 de febrero de 1985, y que me ha sido facilitado amablemente por el Prof. Luciano Vandelli, de la Universidad de Bolonia. Citaré por las páginas de este texto mecanografiado o por los epígrafes numerados del mismo. La revista «Democrazia e diritto» ha publicado el texto íntegro del Informe final de la Comisión en su Suplemento núm. 2 de 1985.

Un informe del presidente de la Comisión A. BOZZI, presentado el 9 de febrero de 1984, donde se resumen las posiciones decantadas en la primera fase de sus trabajos, puede verse en «Quaderni costituzionali», 1984, 1, págs. 197 y sigs.

Sobre el método de trabajo de la Comisión, *vid.* págs. 3 a 5 del Informe, donde se explica cómo se ha procedido.

medida en que aquél no constituye —como es obvio— un elemento aislado, sino una pieza integrada dentro del tal sistema de instituciones.

II. EL PUNTO DE PARTIDA: LA CRISIS DEL SISTEMA POLÍTICO ITALIANO

Como acaba de indicarse, el debate sobre la reforma institucional y el documento recientemente aprobado por la Comisión Bozzi surgen de una valoración crítica de la realidad político-institucional, especialmente en la experiencia más reciente de la Italia republicana.

Para acercarse al estado de cosas al que se trata de poner remedio será útil partir de los aspectos que destaca el propio informe en su introducción, aspectos éstos que no resultan desconocidos en muchos casos al lector español y que conectan con un estado de opinión firmemente asentado en el debate doctrinal producido en torno a las instituciones.

Alude concretamente esta introducción a algunos síntomas inquietantes como son —entre otros— la frecuencia con que se producen en la vida de las instituciones fenómenos de corrupción, o el creciente rechazo de la política que se extiende por el país, especialmente entre los jóvenes. Explica también cómo han surgido dificultades en la relación ciudadano-instituciones, relación que tiene lugar a través de los mecanismos electorales y del sistema de partidos, señalando en concreto que han surgido una pluralidad de formaciones sociales muy fragmentadas —al margen del sistema de partidos— con fuertes tendencias corporativas, que dificultan la gobernabilidad del país.

Apunta también que la estructura de gobierno diseñada por la Constitución estuvo marcada por el «temor al tirano» como una reacción a la anterior etapa fascista, por lo que prevaleció la preocupación de evitar cualquier posible retorno al Estado autoritario, frente a la de establecer mecanismos tendentes a asegurar «la unidad del sistema estatal, a la luz del interés nacional». A lo que se añade la observación de que en la estructura productiva contemporánea, que requiere por naturaleza rápidos mecanismos de decisión y pro-

gramación a gran escala, esta situación determina que la organización pública italiana se encuentre en desventaja en relación con las otras grandes naciones industriales.

En este contexto, se insiste en que la relevancia asumida en Italia por las formaciones sociales intermedias (junto a los partidos políticos hay que situar a los sindicatos y —en general— a las asociaciones representativas de intereses organizados) plantea problemas delicados. En particular, se subraya cómo la relación entre partidos e instituciones resulta muy a menudo una relación de «ocupación» (a cuyo efecto se recuerda la prolongada polémica en torno a la *partitocrazia*, o las críticas al sistema de *lottizzazione* o reparto de los cargos de los entes públicos entre los partidos) y cómo los sindicatos han asumido esferas de poder que interfieren en las funciones institucionales atribuidas al Parlamento y al Gobierno (5).

(5) Particularmente expresivas sobre este punto resultan las observaciones de G. MIGLIO cuando afirma que:

«No hay nombramiento, no hay ley o reglamento, no hay acto administrativo que escape a la determinación o al condicionamiento irresponsable de los vértices de los partidos políticos, y que no sea objeto de negociación "repartidora" entre estos últimos. En relación con la Administración y la ordenación de los poderes públicos, un ciudadano, cada vez más a menudo no cuenta ya por los derechos que las leyes les atribuyen, sino sólo en cuanto está "protegido" por un partido, por una "corriente" o por una corporación sindical: en el límite, en cuanto es "hombre de alguien"».

Esta situación que él denomina *pluralismo corporato* «no sólo debilita al Gobierno con el enfrentamiento directo: le corta, además, el instrumento indispensable para la acción de mando, es decir, una burocracia aceptablemente fiel. La "sindicalización" indiscriminada de los dependientes de los poderes públicos —que ha asimilado a los detentadores de la soberanía con "empresarios" y ha "privatizado" la relación de empleo público, acumulando a los aspectos negativos del régimen "de mercado" aquéllos de la gestión "política"— constituye la anomalía fundamental de la Administración pública italiana: el vicio que impide corregir a todos los demás» (*vid.* G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore*, cit., págs. 23-24).

Sobre la cuestión de la politización de la Administración y de la ineficacia de los mecanismos previstos para garantizar su imparcialidad (el art. 98 Const. establece que los funcionarios públicos están «al servicio exclusivo de la

Ello produce un estado de cosas —continúa el informe— que ha llevado a frecuentes intervenciones de «suplencia» entre las instituciones. Así, la escasa «eficacia decisional» del Parlamento en el ejercicio de la función legislativa ha tratado de ser suplida con el abuso de los Decretos-Ley por parte del Gobierno, con las sentencias «manipulativas» de la Corte Constitucional y con la interpretación evolutiva de las leyes por parte de Jueces y Tribunales (6); frente a las dificultades del Gobierno y de la Administración Pública en el ejercicio del poder ejecutivo se ha actuado a través de los «vértices» de partido (o reuniones entre responsables de los partidos al más alto nivel), se han producido también determinadas intervenciones de los órganos judiciales y, sobre todo, se han asumido por el Parlamento funciones de gestión que desnaturalizan su posición constitucional, etc.

Nación») han insistido también T. MARTINES, *Governabilità ed istituzioni*, cit., págs. 20-21, y A. SANDULLI, *Ipotesi di riforme istituzionali*, «Diritto e Società», 1983, págs. 367 y sigs., 369-370.

El tema conecta por lo demás con el amplio debate sobre el denominado «neo-corporativismo» abierto en los últimos años. Algunos aspectos de este fenómeno en relación con la Administración Pública pueden verse en el trabajo de S. CASSESE, *Sindacati e istituzioni secondarie*, «Quaderni costituzionali», 1983, 3, págs. 505 y sigs., donde se analiza la presencia de los sindicatos y organizaciones empresariales en el ejercicio de funciones públicas y en el de M. CAMMELLI, *Amministrazione e politiche neo-corporative: una verifica*, id., págs. 523 y sigs., en el que se estudia la relación entre el neo-corporativismo y el fenómeno de la presencia de órganos colegiales de la Administración Pública.

Sobre las diferencias entre este «neocorporativismo» (del que S. CASSESE ha dicho que no es seguro que sea verdadero corporativismo y que es seguro que no es nuevo) y el corporativismo tradicional del Estado autoritario, vid. M. CAMMELLI, *ob. cit.*, págs. 525-526.

Al tema ha dedicado recientemente entre nosotros unas atinadas observaciones L. MARTÍN REBOLLO (*La Constitución y su incidencia en el Derecho público interno del Estado*, Santander, 1985, págs. 32-39).

(6) En otro lugar del Informe (punto 6.1), se explica cómo:

«La adecuación de las leyes a la realidad social ha terminado así por ser confiada a menudo a una especie de delegación legislativa al juez, que en su labor de interpretación de la norma tiende a ejercitar una acción creativa, superponiéndose a las competencias del Parlamento y a veces determinando situaciones que se acercan a la fórmula peligrosa e inconstitucional del 'gobierno de los jueces'».

Ello ha producido —en expresión que recoge el informe— situaciones de «ejercicio de poderes sin responsabilidades y situaciones de responsabilidad sin poderes» (7). En relación con ello, se concluye afirmando que se encuentra difundida la opinión según la cual para hacer coincidir nuevamente poderes y responsabilidades es preciso adoptar medidas que hagan volver a los diversos órganos y poderes institucionales al «oficio» que les es propio dentro del sistema constitucional de distribución del poder.

Como acertadamente ha formulado S. PASSIGLI la situación puede caracterizarse señalando que —a nivel de instituciones políticas— existe una baja capacidad de decisión y un fuerte poder de veto de los grupos pequeños y —a nivel de sociedad civil— la sociedad aparece cada vez más fragmentada, con un elevado grado de organización en los intereses y fuertes tendencias neo-corporativas. En todo caso, el sistema de partidos es el gran acusado no sólo por haber desautorizado a las instituciones de gobierno sino, sobre todo,

(7) En la crítica de estas situaciones de escisión entre poderes y responsabilidad ha insistido especialmente el diputado miembro de la Comisión por el Partido Socialista Italiano S. Labriola (*vid.*, por ejemplo, una referencia en este sentido en el trabajo de F. CAZZOLA, *Il Monte (citorio) e il topolino. La riforma del parlamento e la Commissione bicamerale*, «Rivista italiana di Scienza Politica», 1984, 2, págs. 287 y sigs., 290).

La referencia a situaciones de responsabilidad sin poderes alude —por ejemplo— al propio poder ejecutivo, obligado ante el Parlamento a cumplir un determinado programa. Así, el Gobierno carece de los poderes necesarios para imponer un ritmo y una impronta al trabajo legislativo de las Cámaras en el desarrollo de un determinado programa; el Presidente del mismo carece de poderes efectivos que aseguren su primacía sobre un Consejo que ha recibido globalmente la confianza de las Cámaras y que adolece de una falta de homogeneidad política al resultar de una coalición entre partidos; los concretos Ministros carecen muchas veces del respaldo y de la continuidad necesarios para hacer frente a las fuertes presiones sectoriales presentes en sus Departamentos, etc.

Las situaciones de poder sin responsabilidad son también muy numerosas: los jueces y la Corte Constitucional sustituyen al Parlamento y ejercen alguna forma de poder político sin estar sometidos a responsabilidad de este tipo; determinadas Comisiones parlamentarias ejercen funciones administrativas sin que su actividad quede cubierta por el sistema de garantías frente a la Administración Pública y con exención de todo control judicial, etc.

por no saber «filtrar» las demandas políticas existentes, dando respuesta adecuada a las necesidades de la sociedad (8).

III. EN PARTICULAR, LOS PROBLEMAS QUE TIENEN SU ORIGEN EN EL DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Es indudable que detrás de esta situación insatisfactoria que describe el informe se encuentran algunos problemas que arrancan del propio funcionamiento del Parlamento, como resulta ya de la lectura de las observaciones anteriores (9). Estos problemas generados por la institución parlamentaria podrían esquematizarse —a mi modo de ver— de la siguiente forma:

A) *Problemas relativos al desarrollo de la función legislativa*

Una simple ojeada a los trabajos en curso en el Parlamento muestra que las iniciativas legislativas que llegan al mismo son muy abundantes y guardan relación con numerosos y variados aspectos de la vida social. Presenta, pues, en este sentido el poder

(8) *Vid.* S. PASSIGLI, *Riforme istituzionali*, cit., págs. 106-107.

(9) Es sabido que la cuestión de la «crisis de los Parlamentos es un tema de siempre (de «moda permanente» ha hablado F. CAZZOLA) y sobre él existe una muy abundante literatura. Recuérdese ya a este respecto las observaciones de N. PÉREZ SERRANO en su *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1984, págs. 750-751 —escrito durante la Guerra civil—, quien dedica un epígrafe a «la crisis del Parlamento».

En todo caso, no puede dejar de advertirse que existe un cambio de orientación en el debate sobre el Parlamento en los últimos años en Italia. De la consideración de los problemas *del* Parlamento y de la preocupación por lograr una mayor centralidad de la institución parlamentaria, se ha pasado a tratar el *Parlamento como problema*, como generador de disfunciones en el sistema político; por otro lado, junto a la preocupación por su representatividad, aparece hoy el objetivo de mejorar su eficiencia y su «capacidad decisional» (*vid.* en este sentido las indicaciones de G. AMATO, *Un confronto*, cit., págs. 433 y sigs.; F. CAZZOLA, *Il Monte (citorio)*, cit., págs. 287-288; el propio Informe de la Comisión Bozzi muestra este cambio de planteamiento).

legislativo un notable grado de permeabilidad con la sociedad italiana a la que representa, lo que indudablemente debe considerarse —en principio— como un aspecto positivo (10).

La producción legislativa del Parlamento es también muy abundante, si atendemos al número de leyes aprobadas, pero resulta en general una legislación enormemente sectorializada y fragmentaria y, muy frecuentemente, de un nivel técnico deficiente. El grueso de esta producción normativa guarda relación con la política social y económica, es decir, se refiere a los diversos aspectos del denominado Estado social o de prestaciones, y muy a menudo, responde a presiones de grupos concretos o a intereses corporativos.

La técnica de las leyes de Comisión que —admitidas por la Constitución como algo excepcional (11)—, se ha generalizado en la práctica (más del 70 por 100 de las leyes aprobadas por el Parlamento son leyes de Comisión) ha agravado sin duda este fenómeno de la «sectorialización» legislativa y ha hecho al Parlamento más sensible a las presiones corporativas.

El Parlamento italiano no ha sido capaz de elaborar grandes cuerpos legislativos que disciplinen globalmente enteras materias. Ni se han sustituido los grandes códigos preconstitucionales, ni se

(10) No cabe duda de que esta proliferación de iniciativas legislativas está propiciada por el reconocimiento de iniciativa legislativa a los miembros del Parlamento a título individual (art. 71 Const.). Posibilidad de la cual se ha hecho con frecuencia una utilización abusiva a través de la presentación de iniciativas *ad pompam*, es decir, iniciativas que carecen de una base sólida y que se presentan con la finalidad de satisfacer a las respectivas clientelas (véase una indicación en este sentido en A. MANZELLA, *Las Cortes en el sistema constitucional español*, en el vol. col. dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA y PREDIERI, *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981, págs. 447 y sigs., págs. 509, nota 21).

(11) Concretamente establece el artículo 72, párrafo 2.º —en regulación que ha inspirado la que se contiene en el artículo 75 de la Constitución española— la posibilidad de que los Reglamentos de las Cámaras señalen los casos y formas en que el examen y la aprobación de los proyectos de ley pueden ser delegados a las Comisiones. En todo caso, pueden pedir su devolución al Pleno de la Cámara para su aprobación por ésta el Gobierno, una décima parte de los componentes de la Cámara, o un quinto de los miembros de la Comisión. El párrafo 4 de este artículo señala que los proyectos de ley relativos a algunas materias que se enumeran deben ser objeto de aprobación por el Pleno de la Cámara necesariamente.

han elaborado grandes leyes administrativas, ni se han aprobado leyes generales de reforma (quizá, con la excepción de la reforma sanitaria, altamente decepcionante, por otra parte; piénsese que en la construcción del ordenamiento regional el Parlamento ha procedido a través de delegaciones legislativas).

La gran mayoría de las leyes o bien disciplinan aspectos muy concretos de la intervención pública, o bien operan modificaciones puntuales en los grandes cuerpos legislativos. Se habla expresamente en este sentido de *leggine* (que quizás habría que traducir por «leyecillas») o de «crisis de la ley», observando que la ley ha dejado de ser una norma general y abstracta para asumir un contenido «sustancialmente administrativo y de detalle» (12).

De otra parte, la lentitud del procedimiento legislativo unida a la amplitud del campo normativo cubierto por la ley ha llevado a los Gobiernos a utilizar sistemáticamente el Decreto-ley —también especialmente en materia de intervencionismo en la esfera social y económica— como una técnica legislativa alternativa a la ley del Parlamento (13). De este modo el Gobierno inunda al Parlamento con un aluvión de Decretos-leyes que difícilmente pueden ser convalidados en el plazo establecido (14). La ausencia de tal convali-

(12) En estos términos explica el Informe de la Comisión Bozzi el fenómeno de la «crisis de la ley» (*vid.* punto 6.1). Se alude allí también a la ley como «un instrumento cada vez más complejo, lejano e indiscifrable».

Sobre el tema de la «administración» de la ley, *vid.* A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, págs. 292 y sigs.

(13) El recurso al Decreto-Ley ha venido también forzado por la imposibilidad del Gobierno de incidir en la programación de los trabajos parlamentarios. En efecto, la nueva redacción que se dió a los Reglamentos de las Cámaras en 1971 vino a introducir el principio de *unanimitad* entre los Presidentes de los grupos parlamentarios para la aprobación del programa de trabajo de la Cámara, lo que implicaba obviamente reconocer un poder de veto a todos los grupos. *Vid.*, en este sentido, G. DE VERGOTTINI, *Riforma della struttura del governo e introduzione del gabinetto ristretto*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 58 (1982), págs. 29 y sigs., 31, y S. GALEOTTI, *Un governo scelo dal popolo*, cit., págs. 50-51, quien critica este principio, introducido en 1971 por corresponder a una «lógica asamblearia» expresado con la ambigua fórmula de la «centralidad del Parlamento».

(14) Téngase en cuenta que en Italia la presentación de los Decretos-Ley por el Gobierno al Parlamento se tramita en todo caso como proyecto de ley

dación es a menudo suplida por el Gobierno repitiendo el Decreto-ley en términos idénticos o con alguna modificación (fenómeno conocido como *reiteración* de los Decretos-ley).

Nos encontramos aquí también frente a una normativa fragmentaria, fruto de exigencias contingentes, y por supuesto, muy lejos de textos que resulten de una elaboración reposada. Las correcciones que el Parlamento introduce en los Decretos-ley no consiguen —como puede suponerse— evitar el carácter fragmentario y coyuntural de la normativa así producida.

La simple consideración del número de Decretos-ley aprobados por el Gobierno resulta suficiente —por lo demás— para poner de manifiesto el alejamiento del modelo constitucional, que prevé el recurso a esta técnica normativa en «casos extraordinarios de necesidad y de urgencia».

Como se comprenderá, el resultado conjunto de ambos fenómenos no puede dejar de ser enormemente negativo para la «calidad» del Derecho positivo vigente en Italia, hasta el punto de determinar una situación de gran complejidad normativa y de notable incerteza en el Derecho (15).

que dará lugar a una ley de *conversión* del Decreto-Ley. No se contempla —en cambio— la posibilidad de su convalidación o rechazo en bloque.

Esta circunstancia, unida al reconocimiento que se ha producido en la praxis de la emendabilidad ilimitada de los Decretos-Ley y a los escasos poderes del Gobierno para incidir en la programación del trabajo parlamentario ha posibilitado, naturalmente, las maniobras obstruccionistas de tal modo que puede fácilmente impedirse la convalidación parlamentaria dentro del plazo de sesenta días. *Vid.* en este sentido S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo*, cit., págs. 53-54. Sobre la praxis en materia de conversión de los Decretos-Ley, *vid.* también A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., págs. 305 y sigs.

(15) A este aspecto ha dedicado palabras especialmente duras G. MIGLIO:

«Mientras la técnica normativa de las 'codificaciones' producidas en este país durante la primera posguerra (prescindiendo de los contenidos) había alcanzado un nivel digno de respeto, hoy parece que una generación de 'analfabetos del Derecho' se haya instalado en las comisiones parlamentarias y en los servicios legislativos del Gobierno.»

Tras aludir a un nuevo estilo de las normas que formulan deseos o se limitan a «augurar» (proposiciones *auspicative* o *augurali*), afirma que:

B) *Asunción por el Parlamento de funciones administrativas*

Si se considera el ámbito de la fiscalización y control parlamentario de la Administración se observa —dejando al margen lo insatisfactorio del modo en que el Parlamento viene desarrollando esta función y que el propio Informe destaca— que en algunas materias el Parlamento ha asumido verdaderas competencias de administración y gestión lejos de cualquier comprensión posible de lo que significa el control y «sustituyendo» —por tanto— a la Administración.

A estos efectos bastará con considerar el caso de la Comisión parlamentaria de orientación y vigilancia en materia de radio y televisión. Se trata de una Comisión bicameral constituida por Ley de 14 de abril de 1975, número 103, compuesta por cuarenta parlamentarios respetando la proporción entre los grupos con representación en las Cámaras. Esta Comisión no sólo controla la RAI sino que asume funciones de gobierno y administración de la RAI, lo que produce graves disfunciones y anomalías. Así, por ejemplo, en materia de acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación estatales (el llamado «derecho de antena») las decisiones de la Comi-

«... la larga marcha de la cultura occidental hacia el 'Estado de Derecho' y la 'certeza de la ley' ha llegado ya en este país a su término y ha comenzado el camino opuesto hacia los privilegios ocasionales y los abusos, hacia aquéllo que Weber llamaba la 'justicia del Cadi'» (vid. G. MIGLIO, *Una repubblica migliore per gli italiani*, cit., págs. 26-27).

A mi modo de ver no cabe duda de que —aun admitiendo lo patológico del caso italiano— el problema de la menor «calidad» en la producción normativa es un problema bastante generalizado y no excluido de las instituciones italianas —como el propio MIGLIO reconoce—. Así, es obvio que cuando el Informe señale que la Ley es un instrumento cada vez más «complejo, lejano e indescifrable», alude a un fenómeno muy generalizado en la producción legislativa de nuestros días si se compara ésta con el lenguaje y la técnica utilizada por muchos códigos decimonónicos. El tema tiene unas complejas raíces cuyo análisis nos llevaría demasiado lejos. Valgo aquí la remisión a las atinadas consideraciones que dedicara D. Nicolás PÉREZ SERRANO al «difícil arte de redactar los textos que regulan toda nuestra vida social» hace ya casi cuarenta años (N. PÉREZ SERRANO, *El estilo de las leyes*, conferencia pronunciada en Madrid el 30 de enero de 1947, publicada entre sus *Escritos de Derecho Político*, I, IEAL, Madrid, 1984, págs. 215 y sigs.).

sión escapan a todo posible control jurisdiccional en la medida en que éste queda al margen de la Administración Pública (16).

C) *Problemas para la formación de mayorías de gobierno estables.*

Uno de los problemas centrales de la democracia italiana es —sin duda— la dificultad para generar Gobiernos dotados de unos poderes y de una continuidad que les hagan susceptibles de ser enjuiciados por los electores en su momento.

La fragmentación de los partidos con representación en el Parlamento viene exigiendo la formación de Gobiernos de coalición sobre la base de unas alianzas enormemente frágiles (o bien Gobiernos minoritarios apoyados desde fuera por una coalición de partidos), lo que crea toda una serie de problemas —típicos de los Gobiernos de coalición— que son bien conocidos. Junto a la aludida inestabilidad (que se pone de manifiesto sin más que considerar la duración media de los Gobiernos, que es inferior al año) (17), la debilidad de

(16) Sobre el tema insistió especialmente A. SANDULLI —vicepresidente de la Comisión Bozzi hasta su fallecimiento— quien subrayaba la inconstitucionalidad de esta situación por faltar toda posibilidad de tutela judicial (en contra del art. 24 Const.) y por violación de la regla de la imparcialidad en el ejercicio de las funciones administrativas que contiene el artículo 97 Cons. ya que —según explicaba este autor— la composición de esta Comisión, formada como derivación de los grupos parlamentarios, resulta inadecuada para desarrollar las funciones que se le atribuyen con la necesaria imparcialidad. Señalaba también que en el sistema actual, que calificaba como «gobierno asambleario», se produce la irresponsabilidad total de esta Comisión, que no responde ni ante el Gobierno ni ante cada una de las Cámaras del Parlamento (dada su naturaleza bicameral) ni ante los Tribunales de Justicia. (Vid. A. SANDULLI, *Continua il ping-pong per le antenne private*, «Diritto e società», 1982, 3, págs. 569 y sigs., 573-575; sobre las mismas ideas vuelve en su trabajo, *Ipotesi di riforma istituzionali*, «Diritto e società», 1983, 2, págs. 367 y sigs., 375).

Sobre el tema puede verse —también en un sentido crítico— S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo*, cit., págs. 52-53, que enumera una serie de Comisiones bicamerales que asumen una «cuasi-gestión de sectores estratégicos de la vida pública».

(17) S. GALEOTTI (*Un governo scelto dal popolo*, cit., págs. 9 y sigs.) proporciona datos suficientemente elocuentes sobre este aspecto. Los 37 Gobier-

la posición del Presidente del Gobierno y las dificultades para emprender una acción gubernamental unitaria (18), la contraposición entre los Ministros en función de su pertenencia a los distintos partidos integrantes de la coalición (19) y, sobre todo, la creación

nos que se han sucedido entre 1948 y 1983 han tenido una duración media de diez meses y cuatro días, pero los seis Gobiernos de la última Legislatura (1979-1983) tuvieron una duración media de seis meses y veintisiete días. Además, las cuatro últimas legislaturas han terminado anticipadamente. A ello se une el hecho de que los «tiempos muertos de las crisis de Gobierno», es decir, los períodos en que el país está regido por un Gobierno dimisionario de forma provisional hasta que se forme un nuevo Gobierno, han aumentado enormemente. De los treinta y seis días para las tres crisis de la I Legislatura se ha pasado a los 245 de la VI, los 193 de la VII o los 229 de la VIII.

(18) Sobre la debilidad de la posición del Presidente del Gobierno, *vid.* G. DE VERGOTTINI, *Riforma della struttura del governo*, cit., págs. 32-34, quien explica cómo la praxis de gobiernos de coalición o de los gobiernos monocolors apoyados desde fuera por una coalición parlamentaria ha terminado por desvirtuar la fórmula —ya de por sí «blanda»— del artículo 95 Const. (que prevé el mantenimiento de la «unidad de dirección política y administrativa» del Gobierno por su Presidente y la promoción y coordinación por éste de la actividad de los Ministros).

Debe señalarse, por otro lado, que la ley sobre el ordenamiento de la Presidencia del Consejo, prevista en el artículo 95 Const. no ha sido todavía dictada.

(19) Si a todo esto se añade la escasez de poderes del Gobierno en relación con la programación de los trabajos del Parlamento y otros datos organizativos como son la falta de servicios de apoyo a la Presidencia del Consejo, el excesivo número de Ministros (entre 23 y 25) —a veces más en función del número que permite la adecuada combinación entre los partidos de la coalición que de exigencias organizativas— y la fragmentación de sus competencias, y la proliferación de los Comités de Ministros y de mecanismos informales a través de los cuales se margina al Consejo de Ministros en la toma de decisiones, no se podrá dejar de obtener el cuadro de un Ejecutivo débil y carente de unidad en su acción. Debilidad y falta de coordinación que se unen a la falta de un horizonte temporal suficiente en su mandato y proporcionan el marco óptimo para que prevalezcan presiones o intereses sectoriales y corporativos presentes en cada Departamento ministerial, poderes de hecho o «poderes invisibles», en definitiva. Sobre el tema, véase T. MARTINES, *Governabilità ed istituzioni*, cit., pág. 19; A. LOMBARDO, *Governo, primo ministro, alta amministrazione*, «Rivista italiana de scienza politica», 1984, 2, págs. 245 y sigs., especialmente 262-263, y G. URBANI, *Come migliori gli attuali meccanismi (e rendimenti) di governo*, *id.*, págs. 265 y sigs., *passim*, que explica las dificultades de coordinación en el Consejo de Ministros italiano y las vías a través de las cuales se le margina.

de situaciones en las que no hay alternativa o recambio a la mayoría en el poder (la gran inestabilidad de los Gobiernos no es óbice para que se produzca una sorprendente continuidad de partidos y de personas en el poder).

Se habla expresivamente en este sentido de una «democracia bloqueada» para aludir a esta situación en la que fallan los mecanismos de alternancia en el poder que son normales en otras democracias (20).

La existencia de los problemas apuntados no me parece que resulte contestable porque descansa en datos reales y sobre la misma se da un acuerdo generalizado. Más complejo y delicado resultaría el análisis de las concretas causas de estas disfunciones, del origen de estos problemas generados por el Parlamento. Origen que habría que ir a buscar tanto a las propias precisiones constitucionales relativas al Parlamento (así, la opción por un bicameralismo paritario o perfecto que identifica plenamente los poderes y funciones de la Cámara de los Diputados y Senado; o el elevado número de parlamentarios y concretamente de diputados, fijado en 630, etc.) como en determinadas opciones contenidas en leyes ordinarias (señaladamente, la fragmentación del espectro político con representación parlamentaria aparece determinada por un concreto sistema electoral que descansa en una proporcionalidad bastante estricta) como también en la propia organización del trabajo parlamentario que establecen los Reglamentos de las Cámaras. Habría que considerar también aspectos «externos» al propio sistema institucional: pensemos, por ejemplo, que el propio comportamiento electoral de los italianos —que presenta una enorme continuidad en sus opciones— facilita la situación de «democracia bloqueada» a que se ha hecho referencia.

(20) El fenómeno es bien conocido a nivel de Gobierno de la nación, en el que la DC ha jugado un papel central de forma ininterrumpida desde la postguerra detentando siempre la Presidencia del Consejo salvo en muy breves períodos y donde ha sido posible en relación con la segunda fuerza política del país (el PCI) una convención *ad excludendum*, en expresión afortunada de L. ELIA (*Governo [Forme di]*), «Enciclopedia del Diritto», XIX, Giuffrè, Milán, 1970, págs. 634 y sigs., 655 y 657). Pero se produce también a nivel regional y local con distintos protagonistas en posiciones cuasi institucionalizadas de poder y de oposición.

Su examen individualizado nos llevaría —desde luego— más lejos de cuanto nos hemos propuesto llegar en este trabajo. Alguna de estas causas —tal como se perciben hoy en Italia— serán aludidas más adelante, al referirnos a las propuestas formuladas por la Comisión Bozzi en relación con el Parlamento.

En todo caso, creo que cabe situar el punto de arranque de estos problemas en la propia opción constitucional por un sistema de gobierno parlamentario con clara prevalencia del Parlamento (de parlamentarismo «puro» ha hablado G. MIGLIO; a una racionalización «coja» del sistema parlamentario en la Constitución de 1947 ha aludido S. GALEOTTI) (21) unida a la adopción de un sistema electoral proporcional bastante estricto. A lo cual se debe añadir la presencia en los Reglamentos de las Cámaras de determinadas reglas que han dificultado la capacidad de decisión de las mismas propiciando las actuaciones obstruccionistas (piénsese en la regla de la unanimidad entre los portavoces de los grupos para la aprobación del programa de trabajo de las Cámaras, o en la regulación de los debates en el Parlamento y la no limitación de las intervenciones de sus miembros que han otorgado amplias posibilidades de alargamiento en la duración del procedimiento legislativo).

IV. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DEL INFORME DE LA COMISIÓN BOZZI

Antes de estudiar las concretas propuestas que afectan a la configuración del Parlamento es preciso hacer una referencia al propósito global que inspira al proyecto reformista contenido en este Informe.

Y lo primero que debe advertirse para explicar este marco general es que se parte de una valoración positiva del cuadro institucional establecido por la Constitución (22) y que ha prevalecido la

(21) Vid. G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore*, cit., págs. 10 y sigs., y S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, cit., págs. 18 y sigs.

(22) Se afirma concretamente en el Informe que la Constitución republicana se ha mostrado como un instrumento válido para garantizar un cuadro institucional adecuado a las exigencias de la comunidad nacional y que bajo su vigencia el país ha realizado extraordinarios progresos, que deben con-

línea de continuidad con los valores afirmados en 1947 y con el sistema de gobierno parlamentario. Se han rechazado —por tanto— los planteamientos que propugnaban llevar al país hacia una «II República» (23).

Una vez subrayado esto, se afirma la necesidad de un conjunto de reformas que restituyan racionalidad y funcionalidad al sistema institucional —sobre la base de la experiencia de los treinta y siete años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución—, reformas que el Informe presenta como verdaderas exigencias de los valores presentes en la propia Constitución de 1947 en una sociedad que ha sufrido profundas transformaciones desde entonces.

Estas reformas tratan de ser reconducidas por el Informe a dos objetivos fundamentales. Por un lado, la potenciación de los instrumentos de democracia directa, y por otro, la de potenciación de «las funciones de síntesis propias de la democracia representativa». Con estos objetivos se propone una nueva distribución de tareas entre los sujetos institucionales y una organización del poder democrático en sus diversos niveles que atienda a la exigencia primaria de la «gobernabilidad» del sistema, a lo que se añade la propuesta del reconocimiento de unos «nuevos derechos» de modo que el aspecto de la *eficiencia* se completa con el de la *garantía*.

A mi modo de ver, las propuestas del Informe pueden reconducirse a dos grupos fundamentales. Las que apuntan en una línea que podría caracterizarse como de «democracia eficiente» —hacia ella se dirigen las reformas de tipo organizativo— y las que pretenden lograr una «actualización» de la Constitución adecuando determinados aspectos de la misma a la evolución social, legislativa, jurisprudencial y doctrinal que se ha desarrollado desde su aprobación.

siderarse entre los más relevantes de su historia. «Sería ciertamente erróneo —señala a este respecto— sobrevalorar el papel del sistema institucional en un proceso de crecimiento que hunde sus raíces en el tejido de la sociedad civil y en su rápida evolución por el impacto de la evolución tecnológica, pero sería también erróneo minusvalorarlo».

(23) Así, el grupo MSI-DN presentaba un proyecto global de reforma constitucional basado en una forma de gobierno presidencial y en un Parlamento representativo también de las categorías productivas.

En uno de estos dos bloques pueden encajarse las diversas propuestas que formula la Comisión, propuestas que se van realizando al examinar los distintos temas tratados en el Informe. Estos temas son, en concreto, los siguientes: los instrumentos de democracia directa; el Parlamento; el Gobierno y sus relaciones con el Parlamento; las fuentes normativas (24); el Presidente de la República; los derechos de libertad y de participación; problemas de la justicia; Administración pública (25); sistema de autonomías (26); gobierno de la economía, sindicatos y relaciones industriales (27) y sistema electoral.

En muchos casos, las propuestas adoptan forma normativa, incluyéndose la redacción que se propone para determinados preceptos constitucionales o el texto de otros nuevos que se pretende añadir. En otros casos se formulan orientaciones generales sobre el

(24) En este apartado se contiene —además de las propuestas que se mencionan en el Epígrafe siguiente— una formulación alternativa del art. 80 Const. que establece una nueva y completa regulación constitucional en materia de Tratados internacionales y Derecho comunitario (obligación del Gobierno de informar al Parlamento con carácter previo a la firma de Acuerdos o Tratados internacionales; materias en las que es necesaria una ley —bicameral—para autorizar la ratificación de Tratados internacionales; valor de los Tratados y del Derecho comunitario en el ordenamiento interno, etc.; *vid.* punto. 6.6).

(25) En este punto, la Comisión se sitúa en línea con las observaciones del *informe Giannini* («Informe sobre los principales problemas de la Administración del Estado» presentado a los Presidentes de las Cámaras el 16 de noviembre de 1979 por M. S. Giannini como Ministro para la función pública) llamando la atención sobre algunos aspectos de éste que se consideran prioritarios. Junto a ello se formulan algunas observaciones y propuestas orientadas, sobre todo, a asegurar la imparcialidad de la Administración Pública.

(26) En este punto el Informe no se mueve dentro de un propósito de reforma global, sino tan sólo plantea el perfeccionamiento de algunos puntos como el relativo al control de los actos de las regiones y de los entes locales. Por otro lado, la Comisión incluye una propuesta remitida por la Conferencia de los Presidentes de las Regiones en la que se reformulan los artículos 116 y sigs. de la Constitución, recogiendo los principios del D.P.R. 616/1977 en materia de reparto de competencias Estado-regiones.

(27) Se propone aquí una nueva regulación de la materia relativa al control parlamentario del presupuesto y gasto público dirigida a introducir un mayor rigor en la misma (*vid.* punto 12.3, donde se incluye una redacción alternativa al art. 81).

desarrollo de la legislación ordinaria que sería preciso dictar o para ser tenidas en cuenta en futuras reformas de los Reglamentos de las Cámaras.

En materia de derechos fundamentales destaca, junto a determinados retoques en materia de igualdad hombre-mujer y una reformulación del derecho a la salud, la inclusión del derecho al ambiente y la nueva regulación de la libertad de expresión y de derecho a emitir y recibir información con la constitucionalización del derecho de los particulares a crear y gestionar emisoras de radio y televisión (28). También resulta novedosa la propuesta de inclusión de un precepto constitucional relativo a la protección jurisdiccional de los intereses difusos (29) y la introducción de la figura del Ombudsman («Defensor cívico») para «denunciar disfunciones y abusos en la Administración pública y para promover la protección de intereses difusos» (30).

Como puede verse, son muchos los temas tratados en el Informe que merecerían una atención detenida. Aquí nos vamos a centrar —naturalmente— en las propuestas contenidas en el epígrafe relativo al Parlamento, que será preciso completar con algunas que se formulan en otros epígrafes (especialmente, las que se ocupan de las «fuentes normativas» y de las relaciones entre Parlamento y Gobierno).

(28) Véase la nueva redacción que se propone para el art. 21 Const. y los artículos 21 *bis* y 21 *ter* de nueva introducción que vienen a establecer una completa regulación de la materia.

(29) Concretamente, se propone añadir un 4.º párrafo al actual art. 24 Const. del siguiente tenor:

«Según condiciones y modalidades establecidas por la ley, cualquiera que tenga un interés reconocido puede actuar en juicio para la protección de los intereses difusos y puede intervenir también en los procedimientos administrativos que les afecten.»

(30) A tal efecto, se establecen como funciones propias de esta institución «vigilar la imparcialidad y buen funcionamiento de la Administración Pública», «activar acciones de responsabilidad en relación con los funcionarios públicos» y «promover la protección —incluso jurisdiccional— de los intereses difusos» (*vid.* punto 8.6, en el que se subraya las insuficiencias —complejidad y lentitud— de los normales instrumentos de justicia administrativa).

V. LAS PROPUESTAS RELACIONADAS CON EL PARLAMENTO

Las modificaciones que se proponen en relación con el Parlamento se enmarcan por la Comisión dentro del objetivo de lograr una relación distinta entre Parlamento y Gobierno «poniendo fin a la confusión y a la superposición de los poderes» (aludiendo concretamente al objetivo de evitar el fenómeno del *Parlamento governante y gestor* y el del *Gobierno legislador* entre otras «formas de suplencia») (31). Nos referiremos ahora separadamente a cada una de estas propuestas de modificación.

1. *Del bicameralismo perfecto a un bicameralismo diferenciado*

La opción constitucional por un sistema de bicameralismo «paritario» o «perfecto» —que supone una equiparación total entre la Cámara y el Senado en cuanto a poderes y funciones (32)— se viene identificando como una de las mayores causas de disfunciones en la institución parlamentaria (33).

(31) Amplias referencias sobre la posición de los distintos grupos políticos en relación con el Parlamento (sus problemas, los objetivos a alcanzar y las concretas propuestas que se formulan) pueden encontrarse en el trabajo de F. CAZZOLA, *Il Monte (citorio) e il topolino. La riforma del parlamento e la Commissione bicamerale*, cit., págs. 289 y sigs.

La revista «Quaderni costituzionali», en su núm. 2, de 1984, ha publicado las propuestas de los diversos grupos en relación con el Parlamento, seleccionando determinados preceptos de los distintos proyectos de reforma institucional presentados por los grupos a la Comisión (*vid.* págs. 331 y sigs.).

(32) Hay que señalar, por otro lado, que tampoco existe diferenciación entre las dos Cámaras desde el punto de vista de la representación política (aunque los concretos mecanismos electorales sean distintos), por lo que se produce una correspondencia estricta en la composición política de ambas Cámaras. Ello elimina prácticamente la posibilidad de que se produzcan conflictos (que no encontrarían fácilmente una vía para su resolución, habida cuenta de la inexistencia de previsiones constitucionales al respecto), pero impide encontrar alguna forma de relación de «complementariedad» entre las dos Cámaras.

(33) *Vid.* en este sentido L. PALADIN, *Tipología e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, «Quaderni costituzionali», 1984, 2, págs.

Aunque en el seno de la Comisión se han manifestado opiniones que propugnaban el monocameralismo (34), ésta se ha decantado finalmente por mantener el principio bicameral (35) si bien se propone pasar del bicameralismo perfecto a un sistema de «bicameralismo diferenciado». La idea clave en la propuesta es la de mantener la misma dignidad para ambas Cámaras —evitando convertir a una de ellas en una segunda Cámara subordinada a la otra—, pero diferenciadas a través de una especialización en sus funciones orientada a evitar retrasos e «inútiles reduplicaciones de los procedimientos parlamentarios». Fundamentalmente, se trata de situar la función legislativa en la Cámara de Diputados y la función de control del Gobierno y la Administración en el Senado, en los términos que veremos (36).

219 y sigs., 238 y sigs., donde se observa la crítica generalizada al modelo vigente y se resumen las distintas hipótesis de reforma.

Otros desarrollos sobre el tema pueden encontrarse en S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, 4, págs. 1161 y sigs., y en F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e prospettive del bicameralismo in Italia: riflessioni e interrogativi*, «Quaderni costituzionali», 1984, 2, págs. 243 y sigs.

(34) Mantenían esta posición, concretamente, los grupos PCI (que se ha mantenido fiel a un criterio que ya sostuvo en la Asamblea constituyente de 1947), DP, izquierda independiente y también, aunque con características distintas, el grupo MSI-DN.

(35) El Informe reproduce aquí los argumentos aducidos en favor del monocameralismo, pero no los contesta justificando su opción por el bicameralismo.

No puede perderse de vista en este punto el dato de la pura inercia, ya que como ha observado L. PALADIN, en las experiencias constitucionales del siglo XX no se ha visto nunca una Asamblea parlamentaria capaz de suprimirse a sí misma, salvo en el cuadro de una global reforma constitucional, ni una clase política dispuesta a incidir drásticamente sobre el *cursus honorum* de sus componentes. Vid. L. PALADIN, *Tipología e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, cit., pág. 240, quien justifica en los términos indicados la escasa viabilidad de la propuesta comunista y hace extensible dicho razonamiento a la propuesta de transformación del Senado en una «Cámara de las Regiones» elegida por los Consejos regionales entre sus miembros (pág. 239, nota 3).

(36) La especialización de las Cámaras en este sentido era una base común de los diversos proyectos presentados por los grupos que aceptaban el bicameralismo (vid. los proyectos de la DC, PSI y PRI en «Quaderni costituzionali», 1984, 2, págs. 333, 344 y 346).

2. Reducción del número de parlamentarios

En relación con la composición de las Cámaras, se propone una reducción del número de parlamentarios que —fijado por la Constitución en 630 diputados y 315 senadores electivos, cifra a la que hay que añadir los senadores vitalicios— se considera excesivo.

No se ha conseguido en este punto formular una propuesta concreta y en su lugar, el Informe se limita a sugerir diversas hipótesis que se sitúan en torno a un número de 500 para la Cámara de Diputados y algo inferior a 300 para los miembros electivos del Senado. No ha prosperado —por tanto— la postura de quien pretendía una más drástica reducción del número de parlamentarios (37) situándose la Comisión en una línea de reducción moderada ante la preocupación de evitar que surjan problemas para la representación parlamentaria de los partidos menores.

3. Ejercicio de la función legislativa

En este punto, la Comisión ha previsto conservar el actual procedimiento legislativo, que exige la intervención de ambas Cámaras con igualdad de poderes, solamente para unas determinadas materias a enumerar por la propia Constitución (38).

Fuera de estos supuestos (que se califican como «leyes bicamerales») correspondería en principio a la Cámara de los Diputados el ejercicio de la potestad legislativa. Se reconoce —por tanto— com-

(37) Así, por ejemplo, SANDULLI proponía un número de diputados situados entre 400 y 450 (*vid. Ipotesi di riforme istituzionali*, cit., pág. 377), la DC, 450, el PCI 420 para la única Cámara del Parlamento, etc. (tomo estos últimos datos de «Quaderni costituzionali», 1984, 2, págs. 331 y sigs.). Por su parte, el proyecto global de nueva Constitución del «grupo de Milán» propone una «Asamblea Legislativa» de 300 miembros y una Segunda Cámara (Cámara de las regiones) de no más de 100 (*vid. S. GALEOTTI, ob. cit.*, págs. 86 y sigs.).

(38) Se incluyen entre éstas, las leyes constitucionales y electorales, las leyes relativas a la organización y funcionamiento de las instituciones constitucionales, las leyes de presupuesto o que establezcan tributos, las leyes que prevén sanciones penales restrictivas de la libertad personal, las leyes de conversión en ley de los decretos-ley, las leyes que autorizan la ratificación de tratados internacionales, etc.

petencia legislativa plena a la Cámara de los Diputados para todas las materias no incluidas en la «reserva de ley bicameral». Pero también en estos casos se someterá el proyecto de ley a examen por el Senado si dentro de los quince días siguientes a su aprobación por la Cámara así lo solicitan el Gobierno o un determinado número de senadores. Si así sucede, el Senado tendrá un plazo de treinta días para devolver el texto a la Cámara con las propuestas de modificación que estime oportunas (39) y (40).

Se propone —por otro lado— la creación de una Comisión mixta de diputados y senadores para solucionar las divergencias o conflictos que puedan surgir entre la Cámara y el Senado.

Como puede verse, el informe propone distinguir dos tipos de leyes (las leyes bicamerales y las demás) sobre la base de unas peculiaridades procedimentales (en las segundas la intervención del Senado puede no existir y de producirse, estará sometida a un plazo de treinta días) y con definición de un ámbito material para cada una de ellas (definido positivamente para las leyes bicamerales, y residualmente para las otras).

La distinción se apoya en unas bases del todo similares a las que diferencian la ley orgánica de la ley ordinaria en la Constitución española (aunque naturalmente los términos concretos de la distinción, así como su finalidad son diversos) por lo que no me parece aventurado prever que —de introducirse la misma— se planteen en

(39) *Vid.* la redacción que se propone para el art. 70 Const. en el punto 4.4 del Informe.

(40) La idea de una intervención sólo excepcional del Senado en el procedimiento legislativo aparecía en los Proyectos presentados a la Comisión por los grupos DC, PSI (que denominaba «leyes orgánicas» a las leyes bicamerales) y PRI.

Pero también los grupos que parten de un planteamiento monocameral introducen distinciones en el procedimiento legislativo. *Vid.* la redacción del artículo 72 Const. propuesta por el PCI («Quaderni Costituzionali» 1984, 2, págs. 340-341) o la redacción del art. 70 Const. propuesta por el diputado Rodotà de la izquierda independiente en la que se incluye la distinción entre leyes orgánicas y leyes ordinarias en unos términos muy similares a la Constitución española —la referencia a este modelo es por lo demás explícita— (*id.*, pág. 355).

Italia unos problemas similares a los que vino a crear entre nosotros la figura de las leyes orgánicas (41).

Así, cuestiones tales como la concreta delimitación de las materias que corresponden a una y a otra técnica legislativa (42) los aspectos formales y materiales en la noción de ley bicameral (43) o la relación entre las leyes bicamerales y las leyes «ordinarias» (44) podrán plantear no pocas dudas y equívocos de modo análogo a lo sucedido entre nosotros a propósito de las leyes orgánicas.

Junto a ello se propone una regulación constitucional del procedimiento de urgencia que actualmente viene remitido a los Reglamentos de las Cámaras (artículo 72 Const.). Se pretende con esta regulación establecer una posibilidad —a instar por el Gobierno o por un tercio de los miembros de la Cámara y a decidir por mayoría absoluta de ésta— de dar a determinados proyectos un tratamiento preferencial que permita su tramitación en un tiempo no superior a sesenta días. Ello pone en manos del Gobierno y de la mayoría un instrumento para conseguir la rápida aprobación de los proyectos considerados urgentes (45) y está en conexión con la drástica reducción de los supuestos de admisibilidad del Decreto-Ley.

(41) A estos problemas me he referido en otro lugar (*Sobre las leyes orgánicas en el Derecho español: algunas observaciones a propósito de la jurisprudencia constitucional*, «Revista Vasca de Administración Pública», 9, 1984, págs. 29 y sigs.).

(42) Piénsese, por ejemplo, en la vaguedad de la fórmula «leyes relativas a la organización y funcionamiento de las instituciones constitucionales».

(43) En este punto creo que una ley sobre materias ajenas a las propias de la ley bicameral aprobada con la intervención del Senado —por haberse solicitado su intervención de acuerdo con lo previsto por la Constitución— no sería ley bicameral.

(44) Es obvio que una ley bicameral sólo podría ser modificada por otra ley bicameral. Pero en todo caso, creo que habría que acudir al principio de competencia para explicar las relaciones entre las leyes bicamerales y las leyes «ordinarias».

(45) En la actual situación, el Gobierno tiene problemas para llevar a cabo un programa legislativo (para el que cuenta con el expreso apoyo de la mayoría de las Cámaras). Al margen de la insuficiencia de la vía que en la actual regulación proporciona el procedimiento de urgencia —remitida a los Reglamentos de las Cámaras—, deben tenerse en cuenta la regla de la unanimidad en la «Conferencia de los Presidentes» (nuestra Junta de Portavoces) para la aprobación del programa de trabajo de las Cámaras, regla

Efectivamente, al ocuparse de las «fuentes normativas» el Informe propone una redacción distinta del presupuesto de hecho habilitante del Decreto-ley contenido en el artículo 77 según el cual el recurso a esta técnica normativa procederá «en casos de necesidad y urgencia relacionados con calamidades naturales, la seguridad nacional o la emanación de normas financieras que deban entrar inmediatamente en vigor» (46).

Por último, se propone reducir el ámbito material de las leyes aprobadas en Comisión al incluir entre las leyes que no pueden

que ha venido estando presente en los Reglamentos, y las amplias posibilidades de obstruccionismo que permite la regulación del procedimiento legislativo —de las que se hace abundante uso—.

Sobre el procedimiento legislativo y las posibilidades de obstruccionismo, véase C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Turín, UTET, 1979, págs. 668 y sigs., 707-709, con amplias indicaciones bibliográficas. También C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1975-1976, I, 518-519 y II, 726 y sigs. y A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 174 y sigs. y 294 y sigs.

Algunas reformas del Reglamento de la Cámara de los Diputados orientadas a evitar estos problemas fueron introducidas en 1981 (acuerdo votado en sesión de 11 de noviembre de 1981). Concretamente, se estableció entonces la posibilidad de una programación de los trabajos de la Cámara por parte de la mayoría, junto a la aprobación unánime de la Conferencia de los Presidentes que permanecía como supuesto normal. Junto a ello, se introducían algunas modificaciones en materia de discusión y votación de las leyes con la finalidad de aligerar el procedimiento legislativo reduciendo su duración y haciendo que ésta sea previsible con un razonable grado de aproximación —de modo que pueda aplicarse efectivamente la programación de trabajos decidida para la Cámara— y evitando algunas posibilidades de obstruccionismo (por ejemplo, fijación de precisos límites temporales a las intervenciones de los parlamentarios). Se establecían también algunas disposiciones que venían a introducir un verdadero procedimiento legislativo especial para las leyes de conversión de los Decretos-Ley. Vid. sobre esta reforma S. LABRIOLA, *La Camera dei deputati ed il suo Regolamento (Apunti critici e riflessioni sulla riforma del 1981)*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1982, págs. 379 y sigs.; S. TRAVERSA, *I tempi degli interventi parlamentari*, «Diritto e Società», 1983, págs. 379 y sigs., y G. U. RESCIGNO y otros, *La riforma regolamentare alla Camera*, «Quaderni costituzionali», 1982, 1, págs. 199 y sigs.

(46) Esta formulación viene a aproximar el presupuesto de hecho habilitante del Decreto-Ley a nuestros estados excepcionales, dejando al margen, naturalmente, el supuesto de las «normas financieras que deban entrar inmediatamente en vigor».

delegarse a las Comisiones legislativas, aquellas que «impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de ingresos» por lo que —de aceptarse tal propuesta— tales leyes sólo podrían aprobarse en Pleno.

Esta propuesta responde a la finalidad de reducir el fenómeno de las leyes de Comisión, que en la práctica legislativa actual implican muy frecuentemente unos nuevos gastos para el Estado «fruto de intereses sectoriales o corporativos» y vienen a condicionar el Presupuesto del Estado de manera indefinida. El sometimiento de tales leyes al Pleno de las Cámaras posibilitaría la consideración unitaria y la coordinación de la materia financiera (47).

Estas innovaciones en materia de ejercicio de la función legislativa del Parlamento se completan con una operación que el Informe califica como «descentralización legislativa» (*decentramento legislativo*) y «deslegalización» (*delegificazione*) orientadas a permitir que el Parlamento se ocupe finalmente de las «grandes leyes». Ello supone una nueva regulación de los poderes normativos del Gobierno que si —por un lado— contempla la reducción de los Decretos-Ley en los términos ya indicados, prevé una especie de «reserva de reglamento» para la normativa de ejecución de las leyes (48) y una singular vía de ejercicio de poderes legislativos por el Gobierno a través de una suerte de delegación legislativa permanente en materia de organización de la Administración Pública y también en las demás materias que no están reservadas al Pleno de las Cámaras (49).

(47) Ello se inserta dentro de una nueva regulación global de la materia de Presupuesto del Estado y de la legislación que establece gastos con cargo al Presupuesto (*vid.* punto 12.3 del Informe).

(48) El punto 6.4 del Informe propone un precepto del siguiente tenor:

«Los reglamentos de ejecución de las leyes son emanados por el Gobierno, o bien por las regiones, previo acuerdo del Consejo de Ministros, cuando la materia no requiera una disciplina uniforme para todo el territorio nacional.»

(49) En este punto, los términos de la propuesta —incluida en los p. 2 y 3 de un art. 77 *bis*— no son del todo precisos. Estos son, literalmente, los siguientes:

«El Gobierno está autorizado a dictar normas jurídicas, con derogación de las leyes ordinarias, en materia de organización de la Admi-

4. *El control parlamentario del Gobierno y la Administración*

En coherencia con la especialización de funciones entre la Cámara y el Senado que se pretende introducir y a la que ya se ha aludido, se propone una concentración de las funciones de inspección y control del Gobierno y la Administración en manos del Senado.

Concretamente las funciones que se enumeran como propias del Senado en esta materia son las siguientes:

- control del funcionamiento de la Administración y de los entes públicos;
- control de la ejecución y la eficacia de las leyes;
- control del ejercicio de los poderes normativos por el Gobierno (50);

nistración Pública y en otras materias no comprendidas entre las del último párrafo del artículo 72, sobre la base de principios fundamentales fijados por ley.

El Gobierno comunica a las Cámaras el texto del Decreto preparado. Dentro de los sesenta días siguientes a la comunicación las Cámaras pueden someter a examen y rechazar el texto preparado por el Gobierno; en otro caso, transcurrido dicho plazo, el Decreto adquiere fuerza de ley».

No queda claro, en particular, si es necesaria o no una específica delegación legislativa en cada caso. Si se entiende que tal delegación es necesaria, el precepto en cuestión sería innecesario —habida cuenta de la regulación de la delegación legislativa en el artículo 76 Const.—, pero en caso contrario faltaría la ley que fije esos «principios fundamentales» aludidos en el texto transcurrido. Me inclino a pensar que tal delegación específica no es necesaria, al menos en materia de organización administrativa, de modo que este precepto vendría a operar una especie de delegación legislativa permanente sometida a un control parlamentario *a posteriori*.

(50) No resulta fácil saber a qué poderes normativos se refiere aquí el Informe porque, por un lado, se prevé que los Decretos-Leyes sean objeto de «conversión» a través de una ley bicameral —con intervención, por tanto, de las dos Cámaras—, y por otro lado, los Decretos con fuerza de ley aprobados en aplicación de la técnica propuesta en el artículo 77 *bis* (cuyo texto se reproduce en la nota anterior), son comunicados a las Cámaras y pueden ser rechazados por ambas.

- emitir, en los casos previstos por la ley, los informes relativos a los nombramientos para los cargos públicos de competencia del Gobierno;
- control en materia de gasto público en conexión con la Corte de Cuentas;
- control de la actividad de orientación y coordinación (*indirizzio e coordinamento*) del Gobierno en relación con las regiones y otros entes territoriales;
- control de la ejecución de la política comunitaria;
- desarrollar investigaciones a través de Comisiones especiales;
- decidir sobre las cuestiones de *mérito* que plantee el Gobierno en relación con las leyes regionales por contradicción con el interés nacional, en aplicación del artículo 137.4 Const. (51).

Con todo, no se excluye totalmente la intervención de la Cámara de Diputados en esta materia ya que se prevé que ésta pueda seguir utilizando los instrumentos de las preguntas e interpelaciones de la forma prevista en su Reglamento (52).

(51) La Comisión ha rechazado la propuesta de transformar al Senado en una «Cámara de las regiones» elegida por los Consejos regionales y con representatividad, por tanto, de segundo grado, propuesta que había sido avanzada en la doctrina y formulada concretamente por la Conferencia de los Presidentes de las Regiones. Frente a ello la Comisión prefiere —según señala el Informe— mantener la representatividad directa del Senado, pero propone reservar a esta Cámara algunas funciones relativas a la materia regional, como puede verse en la relación que se reproduce en el texto. Junto a ello, en materia de conexión Parlamento-regiones, el Informe propone introducir en la Comisión bicameral de asuntos regionales representantes de las veinte regiones italianas en una línea que se viene a calificar de «regionalismo cooperativo» (*vid.* punto 4.8).

(52) En este punto, el Informe manifiesta el deseo de la Comisión de que los Reglamentos de las Cámaras establezcan mecanismos que eviten la repetición de debates idénticos en la Cámara y en el Senado sobre materias conectadas con el control parlamentario.

5. *La función de dirección política. El otorgamiento y la retirada de la confianza al Gobierno*

Dos objetivos básicos se subrayan en este punto en el Informe: el reforzamiento de la posición del Presidente del Consejo de Ministros y la adopción de mecanismos que tiendan a la formación de «gobiernos de legislatura» favoreciendo, en todo caso su estabilidad.

En el primer aspecto se pretende —dejando al margen otras propuestas como son la creación de un «Consejo de Gabinete» (53) y la reducción del número de Ministros (54)— que sea el Presidente del Consejo y no todo el Gobierno quien reciba la confianza de las Cámaras haciendo —por tanto— que sea sólo el Presidente el titular de la relación de confianza con el Parlamento. Por otro lado, se propone que sean las dos Cámaras reunidas en sesión conjunta las que otorguen y retiren la confianza de forma que no sea necesaria una doble investidura como sucede en la actualidad.

Las precisiones que se contienen en este sentido en el Informe prevén —concretamente— que el candidato a Presidente del Gobierno designado por el Jefe del Estado comparezca antes las Cámaras exponiendo su programa y la composición del Consejo de Gabinete. Una vez obtenida la confianza, el Presidente del Consejo procederá a designar a los distintos Ministros pudiendo destituirles de su cargo en cualquier momento (formalmente, los actos de nom-

(53) El «Consejo de Gabinete» está formado por un Grupo de Ministros nombrados por el Presidente del Gobierno que «colabora en el ejercicio de sus funciones de dirección y coordinación en la acción de gobierno». La composición de este Consejo es comunicada por el Presidente a las Cámaras junto con el programa de gobierno con carácter previo al otorgamiento de la confianza.

(54) Se propone también la aprobación de un reglamento de funcionamiento del Consejo de Ministros que señale la periodicidad de las sesiones, la forma y el tiempo de comunicarse el orden del día, la garantía de una información proporcionada a los miembros del Consejo que permita una participación en las deliberaciones, etc. Su ausencia en la actualidad da lugar a numerosas corruptelas como son la presentación por sorpresa de determinados proyectos, o la información parcial proporcionada a los demás ministros sobre textos o asuntos que deben ser objeto de decisión, etc. Al tema se ha referido G. URBANI, *Come migliorare*, cit., págs. 270 y sigs., trabajo en el que se ilustran estas corruptelas.

bramiento y destitución de los Ministros se configuran como actos del Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo).

De mayor timidez y de dudosa eficacia parece deben considerarse las propuestas tendentes a favorecer la estabilidad de los Gobiernos.

Los planteamientos dirigidos a estimular la formación de coaliciones electorales bajo un programa común otorgando alguna forma de «premio» electoral a tales coaliciones no han logrado prevalecer en la Comisión (55) y las iniciativas del Informe en este punto se reducen a obligar al Presidente del Consejo a comparecer ante el Parlamento en caso de dimisión de su cargo —al margen, pues, de los supuestos de moción de censura— y motivar tal dimisión de forma que se produzca un debate parlamentario sobre la crisis. Hay que notar a este respecto que en la práctica política italiana las caídas de los Gobiernos no son el resultado del mecanismo constitucionalmente previsto —la moción de censura (56)— sino que tienen un carácter extraparlamentario; son el resultado de una crisis en las alianzas de los partidos que apoyan al Gobierno y se producen sin que el Parlamento como tal intervenga.

No parece que esta simple corrección pueda ser suficiente para rectificar la actual tendencia a la inestabilidad de los Gobiernos. Téngase en cuenta en relación con ello que no existe exigencia alguna de mayoría parlamentaria cualificada para el otorgamiento y la retirada de la confianza, ni tampoco hay previsión de que se introduzca una regla en este sentido.

En concreto, resulta exagerada —a mi modo de ver— la importancia que se le da en el Informe a esta regla de la «parlamentarización» de las crisis de Gobierno cuando se afirma que podría

(55) Por una solución de este tipo se pronunciaba la DC sobre la base de la observación de que en Italia el electorado se limita a optar entre los partidos y que corresponde a éstos decidir con qué partidos se coaligan para la formación de Gobierno, frente a lo cual sería deseable que fuera el elector quien fuera llamado a optar directamente entre distintos Gobiernos.

(56) No existe previsión constitucional alguna en relación con la *cuestión de confianza*, y los Reglamentos parlamentarios no la regularon hasta la reforma de 1971.

representar la alternativa italiana al sistema de la «moción de censura constructiva» (sistema adoptado por nuestra Constitución sobre la base del modelo de la República Federal Alemana) y en relación con esto último, se señala que la introducción en Italia de la moción de censura constructiva no resulta procedente *habida cuenta de su difícil aplicabilidad en un sistema caracterizado por un elevado fraccionamiento político*.

Creo que este razonamiento que subrayo es enormemente significativo para entender hasta dónde se está dispuesto a llegar en la reforma institucional y cuáles son los límites que —hoy por hoy— tienen los intentos reformistas. No se quiere variar el actual espectro político caracterizado —como afirma el Informe— por una gran fragmentación. Parece que se entiende esta fragmentación como un *prius* y no como un resultado de las propias opciones organizativas del sistema institucional (y especialmente, de las opciones en materia electoral) sobre la cual resulta posible incidir —por tanto— a través de la modificación de estas opciones.

En realidad, es claro que estas conexiones no son ignoradas por la Comisión. Simplemente no existe disposición de adoptar reformas que impliquen o presupongan una variación en el actual espectro político. Con ello conectan las observaciones que se hacen a continuación sobre la materia electoral.

6. *El sistema electoral*

El tema de la reforma electoral, que ha venido suscitando una amplia atención doctrinal (57), ha sido también tratado por la Comisión —de «complejo y difícil debate» habla el Informe—, pero no se han alcanzado acuerdos que pudieran servir de base a concretas propuestas.

(57) Véanse las contribuciones que se contienen en el núm. 3 de 1981 de la revista «Quaderni costituzionali» dedicada monográficamente al tema de los sistemas electorales y de una posible reforma electoral. También F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bolonia, 1981, y D. FISICHELLA, *Doppio turno e «democrazia difficili»*, «Rivista italiana di Scienza politica», 1984, 2, págs. 309 y sigs.

Por ello el Informe se limita en este punto a hacer algunas observaciones de carácter general y a recoger sintéticamente las distintas posiciones de los grupos y partidos políticos.

Entre las afirmaciones de alcance general se confirma la opción por un pluralismo en las fuerzas políticas y por un sistema de representación proporcional propio de la más reciente tradición italiana —aunque no esté recogido en la Constitución— y se constata la existencia de un amplio consenso a favor de los pactos de coalición preelectorales que permitan a los electores elegir no sólo un partido, sino también un Gobierno y un programa. Sobre los instrumentos orientados a fomentar esos pactos electorales no ha habido —en cambio— acuerdo en la Comisión.

Los concretos sistemas propuestos por los grupos son muy diversos. Alguno de ellos se pronuncian por un mantenimiento del sistema actual con algunos pequeños retoques (58). Otros tienden a combinar la representación proporcional con algún premio a las coaliciones electorales, aunque a través de técnicas distintas (59).

En todo caso constituye un dato en sí mismo destacable el abandono de la consideración del sistema proporcional —en los términos

(58) Este es el planteamiento de los partidos pequeños de la denominada «área laica» (PRI, PLI, PSDI).

(59) Así los senadores Pasquino y Milani (Izquierda Independiente) proponen un proyecto que dé relevancia a las coaliciones electorales dentro de un sistema de doble vuelta. En el primer turno, los electores votarían al partido preferido para el reparto del 80 por 100 de los escaños en el ámbito de circunscripciones pequeñas a las que corresponderían entre 4 y 7 escaños (téngase en cuenta que actualmente el promedio de escaños por circunscripción es superior a 20) con un sistema proporcional. Para la segunda vuelta, los partidos podrían asociarse en coaliciones con indicación del nombre del *Premier* y del programa del Gobierno a formar para concurrir a un premio de mayoría. En la segunda vuelta, el sistema adjudicaría el 75 por 100 de los escaños restantes a la coalición vencedora (siempre que tuviese al menos el 40 por 100 de los votos).

El proyecto presentado por el PCI combina la introducción de colegios uninominales con el sistema proporcional. Para ello, el territorio nacional se dividiría en un número de colegios uninominales igual a la mitad de los diputados a elegir y en cada uno de ellos resultaría elegido el diputado que obtuviera la mayoría simple. La otra mitad de los escaños sería repartido proporcionalmente sobre la base del número de votos obtenido por cada partido en todo el país.

con que hoy viene recogido en la legislación electoral— como un axioma indiscutible en el sistema italiano y de la idea —que ha estado de alguna forma presente en la cultura política italiana— según la cual todo alejamiento de la proporcionalidad supone pérdida de democraticidad (60).

VI. OBSERVACIONES FINALES

Algunas observaciones de conjunto me parece oportuno formular, por último.

1. En primer lugar, debe destacarse el clima de cierta decepción con que se han acogido las propuestas de la Comisión bicameral (61).

(60) Naturalmente, la alta proporcionalidad que caracteriza al sistema electoral italiano —con el pluripartidismo extremo que produce— está en el origen de los problemas que tiene el Parlamento para generar mayorías de gobierno homogéneas y estables, problemas que han sido aludidos más atrás. Frente a esta situación parece hoy abrirse camino la idea de que es necesario simplificar el cuadro numérico de partidos estimulando las fórmulas de agregación entre los partidos pequeños. Existen, con todo, muy importantes dificultades para el cambio en esta materia, que han sido explicadas por G. AMATO, *I sistemi elettorali in Italia: la difficoltà del cambiamento*, «Quaderni costituzionali», 1981, 3, págs. 513 y sigs., 526 y sigs.

A. SPREAFICO (*I rendimenti dei sistemi elettorali: il caso italiano*, «Quaderni costituzionali», 1981, 3, págs. 489 y sigs., 508 y sigs.), ha subrayado cómo ante la imposibilidad de producir alternativas las elecciones son sólo un instrumento de legitimación del sistema, pero que inciden muy poco en su funcionamiento. Tan sólo sirven para modificar en algún punto la fuerza contractual de los partidos. El sistema proporcional —ha explicado también—, permitió en la Italia de la postguerra la acción de mediación de «partidos bisagra», que vinieron a mitigar las contraposiciones a través de mecanismos de compromiso y garantizó la expresión política de corrientes de opinión que en otro caso se habrían opuesto violentamente —con toda probabilidad— al sistema mismo. Al primar los elementos de transacción respecto a los de choque, el sistema político italiano ha ganado en estabilidad, pero ha perdido en eficiencia. Si ello ha podido suceder sin excesivos inconvenientes en un período de relativa prosperidad —observa por último—, hoy la crisis económica y las diversas instancias del país reclaman transformaciones profundas.

(61) A este clima de desilusión alude el Editorial de la revista «Quaderni Costituzionali», 1984, 2, pág. 217.

Y ello porque, al margen de la valoración que pueda hacerse de las concretas propuestas —y no cabe duda de que algunas de ellas son discutibles en alto grado (62)— parece claro que las mismas carecen de la potencialidad necesaria para incidir decisivamente en el sistema político superando los grandes problemas que el propio informe detecta.

Ciertamente, no puede decirse que los cambios que se proponen sean irrelevantes (piénsese en la diferenciación de funciones Cámara de los Diputados-Senado, en el nuevo reparto de los poderes normativos entre el Parlamento y el Gobierno o en el reforzamiento de la figura del Presidente del Consejo de Ministros). En particular, algunas soluciones del Informe apuntan tímidamente hacia un «régimen de Primer Ministro» aunque sin salir del sistema parlamentario con clara prevalencia del Parlamento. Pero en realidad no se proponen mecanismos capaces de aumentar de forma notoria la «capacidad decisional» de las instituciones representativas. Concretamente, no se formulan propuestas orientadas a favorecer la formación de mayorías de gobierno estables, mayorías de gobierno que sobre la base de un determinado programa puedan proporcionar una mayor capacidad de decisión al Parlamento y que produzcan gobiernos dotados de un sólido apoyo parlamentario y de estabilidad (los «Gobiernos de legislatura»).

Y es obvio que —dejando al margen las hipótesis de modificación en la forma de Gobierno como serían el tránsito hacia fórmulas «semipresidenciales» a través de la elección directa del Jefe de Estado considerada en ocasiones (63) o la reforma constitucional global

(62) Estoy pensando concretamente en la diferenciación entre Cámara y Senado sobre la base de las funciones legislativa y de control, que puede dar lugar a múltiples problemas, habida cuenta de la dificultad de separar ambas funciones. Piénsese, por ejemplo, que en la propuesta de reforma la aprobación de las leyes corresponde, como regla general, a la Cámara de los Diputados, y el control sobre la ejecución de las leyes corresponde al Senado. Por otro lado, recuérdese que en materia de control no se excluye la posibilidad de presentar preguntas o interpelaciones al Gobierno desde la Cámara de Diputados, lo que supone que la separación que se establece tampoco es nítida.

(63) El tema fue objeto de consideración monográfica desde el punto de vista del Derecho comparado por el núm. 2 de 1983 de la revista «Quaderni costituzionali».

propuesta por el «grupo de Milán» (64) y manteniendo por tanto la forma de gobierno parlamentaria— ello sólo sería posible a través de una reforma electoral. Una reforma electoral que manteniendo el principio proporcional introduzca algunas correcciones en sentido mayoritario que impliquen alguna forma de premio a las coaliciones electorales. Ello podría lograrse sin necesidad de introducir una cláusula de exclusión —expresada como exigencia de un porcentaje mínimo de sufragios— a través de diversas modificaciones barajadas por la doctrina y los grupos políticos (por ejemplo, una reducción del tamaño de las circunscripciones o del número de escaños correspondientes a las mismas, cambio en el sistema de utilización de los restos, elección de una parte de los parlamentarios en colegios uninominales, sistemas de «doble vuelta» que permitan alianzas electorales en la segunda vuelta (65), etc.).

Pero en este punto el acuerdo no se ha producido —como hemos visto— ni parece fácil que pueda producirse en un futuro inmediato. La dificultad del tema —por lo demás no exclusiva del caso italiano (66)— radica naturalmente en la presencia de «intereses de

La referencia a la experiencia del paso en Francia de la IV a la V República ha aparecido muy a menudo en el debate sobre la reforma de las instituciones en Italia.

(64) El «grupo de Milán» ha propuesto la elección popular directa del Presidente del Gobierno junto a la de la Asamblea legislativa. La dirección del mandato del Presidente y la de la legislatura estarían vinculadas, pues la «censura» al Presidente por la Asamblea significaría su autodisolución.

Ello forma parte de un orgánico proyecto de reforma constitucional dotado de un notable grado de elaboración y coherencia. Vid. G. MIGLIO, *Una Repubblica migliore*, cit., págs. 35 y sigs., y S. GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, it., págs. 63 y sigs.

(65) La introducción de un sistema de «doble vuelta» ha sido defendido con especial énfasis por D. FISICHELLA (vid. *Recenti sviluppi del dibattito sulla riforma elettorale in Italia*, «Quaderni costituzionali», 1981, 3, págs. 513 y sigs., y *Doppio turno e «democrazie difficili»*, «Rivista italiana di scienza politica», 1984, 2, págs. 309 y sigs.).

(66) Baste aquí recordar los problemas que se produjeron entre nosotros en los debates parlamentarios de la Constitución para introducir un sistema electoral distinto al establecido en el Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, frente a lo cual se vino a constitucionalizar algunas de sus opciones básicas. A este tema ha aludido CACIAGLI, *El sistema electoral de las Cortes*, en el vol. col. *La Constitución española de 1978*, cit., págs. 525 y sigs., 530 y sigs.

La Ley orgánica sobre régimen electoral general —recientemente apro-

parte» ya que no suele ser difícil identificar partidos beneficiarios y perjudicados en cualquier proyecto reformista relativo a esta materia.

Diríase —a la vista de las conclusiones del Informe— que no se presentan graves problemas para cambiar la distribución del poder entre las instituciones representativas a nivel nacional (Gobierno y Parlamento, Cámaras del Parlamento), pero en cambio las resistencias son enormes frente a los mecanismos que puedan alterar la cuota del poder de los verdaderos sujetos que lo detentan detrás de las instituciones que son los partidos políticos. Las reformas del sistema electoral en el sentido apuntado tendrían el efecto de alterar los actuales equilibrios entre los partidos, forzarían la unión o asociación de los partidos afines, implicarían quizás que determinados grupos pequeños tuvieran menos peso efectivo (en las condiciones actuales determinados partidos pequeños ejercen —como es sabido— un notable grado de influencia en el Parlamento y Gobierno), o significarían con toda probabilidad que algunas personas tuvieran que abandonar la política como forma de vida (67).

Los partidos políticos —que son los principales acusados de la crisis del sistema— aparecen así también como los sujetos que ofrecen un mayor grado de «resistencia al cambio» (con el gran inconveniente de que son ellos los que deben dar el visto bueno a cualquier intento de reforma). La inmutabilidad actual del sistema

bado por las Cortes— viene a incorporar el sistema electoral establecido en 1977 para la elección de las primeras Cortes democráticas. De este modo el sistema electoral entonces sancionado ha logrado sobrevivir al proceso constituyente y al proceso de desarrollo legislativo de la Constitución.

(67) Este último aspecto conecta con el tema de la excesiva dimensión de la clase política italiana, tema que ha sido objeto de un trabajo de G. GUAPINO, cuyo título es, por lo demás, expresivo: *Superdimensionamento della classe politica e disfunzioni del sistema*, «Quaderni costituzionali», 1983, 3, págs. 467 y sigs., donde explica cómo una organización excedentaria tiende ante todo a justificar su propia existencia, inventando y atribuyéndose nuevos papeles. Para este autor, el aspecto central en la reforma sería el reducir la dimensión de la política evitando que ésta encuentre en la reforma una ocasión para reforzar su propio poder.

También G. MIGLIO (*Una Repubblica migliore*, cit., págs. 13-15) se ha referido al tema subrayando la desproporción existente entre aspirantes a posiciones de poder o «rentas políticas» y posiciones de poder disponibles.

de partidos (68) resulta ser así el verdadero límite que hoy por hoy tienen los intentos de reforma institucional (69).

2. Recientemente Serio GALEOTTI ha contrapuesto —como estrategias posibles ante la crisis del sistema político italiano— las pequeñas reformas (la «mini-reforma») a la «gran reforma institucional» —la «micro-ingeniería constitucional» a la «ingeniería constitucional sistemática y global»— pronunciándose por la necesidad de una gran reforma habida cuenta de la naturaleza estructural de los males del sistema italiano (70). Apoya esta vía también desde el punto de vista de sus posibilidades de transformarse en realidad porque —según este autor— ante pequeñas reformas es muy difícil encontrar el consenso de las fuerzas políticas habida cuenta de que las diversas fracciones de la clase política pueden fácilmente calcular las ventajas y desventajas de modo que siempre habrá alguna que paralice la operación. En cambio, ante una «gran reforma» ninguna fuerza política está en condiciones de anticipar qué ventajas o desventajas le reporta, lo que las sitúa en un plano de igualdad.

Junto a ello ha subrayado cómo entre las posiciones mantenidas por los partidos hay algunas propuestas de «grandes reformas» citando concretamente tres: la elección popular directa del Presidente de la República, que está entre las posiciones defendidas por el PSI, el monocameralismo propugnado por el PCI y la idea de un «gobierno de legislatura» a través de pactos preelectorales con reforma del sistema electoral afirmada por la DC.

Pues bien, de la consideración del Informe final de la Comisión Bozzi resulta que las tres propuestas de «gran reforma» han sido

(68) A esta «inmutabilidad» del sistema de partidos y de sus equilibrios alude el Editorial de la revista «Quaderni costituzionali», 1984, 2 (pág. 218).

(69) De ello resulta que existen menos problemas de hecho para cambiar numerosos e importantes aspectos de la Constitución que para remover un sistema de partidos cuyo equilibrio es el resultado de un determinado sistema electoral. Si se habla de la *rigidez* de la Constitución para aludir a la exigencia de un procedimiento especial de modificación de la misma, se podría hablar de una «superrigidez» —de hecho— del sistema de partidos-sistema electoral, aunque formalmente sea la ley ordinaria la que regule esta materia.

(70) *Vid.* S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo*, cit., págs. 4 y sigs., y 54 y sigs.

rechazadas. Parece que ha funcionado aquí el diagnóstico de quien afirma que el sistema político italiano está formado por un conjunto de fuerzas en el que éstas se anulan recíprocamente unas a otras. O —desde otro punto de vista— de ello parece desprenderse que no estamos en el momento histórico de una reforma constitucional global en Italia. Y es probable que si partiéramos de la dicotomía establecida por GALEOTTI tuviéramos que situar las propuestas de la Comisión Bozzi entre las «pequeñas reformas». Falta por ver si este autor tiene razón al afirmar la imposibilidad de encontrar una aceptación generalizada para las pequeñas reformas. En tal caso las propuestas del Informe estarían destinadas a quedar sobre el papel.

3. Me parece —con todo— que sería precipitado e injusto concluir afirmando la inutilidad de los trabajos de la Comisión Bozzi.

Por un lado, resulta valiosa la parte «diagnóstica», en la que se identifican certeramente los problemas a superar y sobre la que se ha producido una amplia convergencia.

Y en cuanto a las propuestas de reforma que se formulan hay toda una serie de ajustes del texto constitucional que se refieren a aspectos ya consolidados por vía jurisprudencial o a propuestas avanzadas en las doctrinas que pueden resultar muy válidos y que en el presente trabajo no nos han ocupado o han sido simplemente aludidos. Piénsese en la nueva disciplina constitucional del control parlamentario de la materia presupuestaria, en la previsión de la institución del Defensor cívico, o en la nueva formulación o introducción de algunos derechos fundamentales, como temas —entre otros— que reflejan una amplia maduración.

Lo que no ha sido capaz de producir la Comisión —y el sistema de partidos que está en su base— es una propuesta de aceptación generalizada que permita caminar hacia un sistema político distinto en el que se superen las graves anomalías que actualmente se detectan.

Son —en definitiva— los propios defectos del sistema institucional y concretamente su escasa «capacidad de decisión» los que impiden a éste optar decididamente por un sistema distinto que dote a las instituciones de una mayor «capacidad decisional».