

**José Manuel Pérez Fernández**

## **La reforma constitucional italiana de 2016.**

### **¿Un espejo para mirarse o para romper?**

13 de noviembre de 2016.

(*Página Abierta*, 247, noviembre-diciembre de 2016).

Reformar una Constitución, elegir el momento idóneo para hacerlo, determinar el alcance de la misma, son cuestiones que deben ser discutidas por el conjunto de la sociedad que aspira al cambio o lo demanda, más allá del debate que se suscite en el ámbito estrictamente político o en el de los teóricos del constitucionalismo.

Se recuerda, con frecuencia, la distinta posición que al respecto tenían dos de los padres fundadores de los EE. UU. de América: para Thomas Jefferson, ninguna constitución debería tener una vigencia de más de diecinueve años, puesto que en ese periodo ya había crecido una nueva generación que no había participado en su aprobación y había muerto parte de los que sí; afirmaba el tercer presidente de los EE. UU. que «la tierra pertenece a los vivos, no a los muertos».

Por el contrario, su amigo y sucesor en el cargo, James Madison era partidario de una mayor duración y estabilidad de la «ley suprema de la nación», sin perjuicio de diseñar procedimientos que permitieran su modificación; según el llamado «Padre de la Constitución», la supervivencia de una forma de Gobierno debe hallarse en la utilidad que le pueda suponer para las generaciones futuras; si dicha utilidad no existe, entonces habrá que cambiarla, pero eso no es algo que se pueda predeterminar con una temporalidad acotada. El resultado final es que la Constitución de EE. UU. ha sufrido, a lo largo de su dilatada historia, veintisiete reformas o «enmiendas», la última en 1992.

Una mirada a los países de nuestro entorno, pone de manifiesto que la idea de una constitución cuasi sagrada e intangible ha sido abandonada, y que, aun defendiendo su alto valor como instrumento de estabilidad política y social –*el gran pacto*–, la ley fundamental debe ser objeto de una natural evolución y de los necesarios ajustes.

Con mayor o menor alcance, los Estados han ido llevando a cabo reformas de sus textos constitucionales; fijándonos en las más veteranas, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada el 23 de mayo de 1949, ha sido modificada sesenta veces; la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, texto fundador de la V República, se ha reformado veinticuatro veces, y la portuguesa de 25 de abril de 1976 se ha revisado siete veces. Entre las más jóvenes, la Constitución de Bélgica, del 17 de febrero de 1994, ya ha sido reformada trece veces y la Constitución suiza de 18 de abril de 1999, veintisiete veces. Italia, como veremos, no ha escapado a esta tendencia de revisión de la ley fundamental, puesto que la Constitución de 22 de diciembre de 1948 ha sufrido quince retoques, si bien de carácter puntual. Es España, con sus dos reformas de la Constitución de 1978 por *imperativo comunitario* (1992 y 2011), la única excepción dentro del movimiento reformador constitucional.

#### **La reforma constitucional: ¿conveniencia o necesidad?**

La necesidad de una reforma constitucional profunda acompaña a la política italiana desde hace al menos cuarenta años: en los años ochenta y noventa, con el fin de regenerar el sistema, y a partir de los años dos mil, para dar respuesta a los retos de los nuevos tiempos, tales como facilitar la gobernación y aumentar la velocidad en la toma de decisiones.

Surge aquí el primer paralelismo con la situación española, ya que desde hace algunos años se viene reclamando, desde diversos sectores políticos, sociales y económicos, la reforma de nuestro texto constitucional, acentuándose tras el cierre en falso de la reforma del Estatuto de Autonomía catalán de 2010. Conviene no olvidar además que, junto a la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y la Constitución portuguesa de 1976, la Constitución italiana de 1948 fue de una de las fuentes de inspiración de nuestra Constitución; en especial, en lo que se refiere a la organización territorial del Estado.

La llamada *reforma Renzi-Boschi*, que será sometida a referéndum del pueblo italiano, el próximo 4 de diciembre de 2016, y que según las encuestas tiene difícil obtener un resultado positivo (pero quién se puede fiar, a estas alturas del partido, de las encuestas), es algo más que un simple ajuste (se modifican cuarenta y cinco artículos de un total de ciento treinta y nueve) y puede conducir a un cambio importante en el funcionamiento de las instituciones republicanas.

La reforma, que no ha tenido un camino fácil en su tramitación, no se caracteriza precisamente por la claridad que presidía el texto de 1948, ya que en ocasiones se utiliza una redacción confusa y alambicada que no facilita la comprensión, y ha generado una considerable división en todas las esferas de la sociedad italiana. Si en algo parece existir coincidencia, entre los partidarios del “sí” y del “no”, es que ante esta reforma no se puede ser neutral.

Es imposible abordar en estas líneas todas las cuestiones que suscita el proyecto de reforma constitucional italiano (la modificación de las instituciones de democracia directa, la paridad en el acceso a los cargos electivos, la elección del Jefe de Estado, la financiación de los entes regionales y locales, la limitación en los emolumentos de sus cargos, el papel de la Provincia...). Por esta razón, he optado por focalizar la atención en dos aspectos que, desde la perspectiva de una eventual reforma constitucional en España, pueden resultar más atractivos, al estar ligados a la organización territorial del Estado.

### **La reforma del Senado y el fin del bicameralismo perfecto**

La Constitución italiana de 1948 diseñó un bicameralismo paritario o perfecto, en el que ambas cámaras tenían las mismas funciones, tanto en el control del Gobierno como en el procedimiento legislativo, y una composición bastante similar. En opinión de los partidarios de la reforma, este sistema contribuía a la inestabilidad política (marca de la casa) y al alargamiento y lentitud de los procesos de toma de decisión (se hablaba de la *navetta* para referirse al mecanismo por el que un proyecto de ley iba y volvía de una a otra cámara). El proyecto de reforma rompe con este sistema y lo hace en un doble sentido.

En primer lugar, sólo la Cámara de Diputados (630 diputados) representa a la totalidad de la nación, siendo la única que se renovará íntegramente cada legislatura. Ejercerá, en exclusiva, el control político del Gobierno, otorgándole o retirándole, en su caso, la confianza. Y se erige, además, en la protagonista del procedimiento legislativo: aprueba en solitario las leyes, salvo algunos tipos que exigirán la intervención paritaria de ambas cámaras, tales como la reforma constitucional, la tutela de las minorías lingüísticas, el referéndum y las consultas populares, la legislación electoral, la ratificación de tratados de la Unión Europea, los presupuestos generales, etc.

En segundo lugar, el Senado experimenta un cambio radical en su composición y funciones. Por una parte, se transforma en cámara de representación de las instituciones regionales y locales, y como tal colabora parcialmente en la función legislativa (con un protagonismo especial, como veremos, en el caso de activarse la llamada «cláusula de supremacía»), y en la coordinación entre las Regiones, el Estado y la Unión Europea (trasposición de la normativa comunitaria, valoración del impacto de sus políticas...).

Por otra parte, se abandona la elección de sus miembros por sufragio universal y directo, pasando a ser objeto de elección indirecta (100 senadores frente a los 315 actuales): 74 son elegidos entre los miembros de los Consejos Regionales –Asambleas legislativas regionales– (nuestros diputados autonómicos); 21 entre los alcaldes; y 5 nombrados por el Presidente de la República, por un período de siete años; y a todos ellos se suman los expresidentes de la República. Su renovación se produce coincidiendo con la de los órganos regionales y locales de procedencia. Salvo las eventuales dietas, no está previsto que los senadores perciban retribución económica, dada su doble condición.



A juicio de los críticos con la reforma constitucional, se vulnera el principio de soberanía popular, pues los senadores no son elegidos directamente por los ciudadanos, y se altera el peso de las Regiones en la composición del Senado, dado que las más pobladas verán reducida su representación; reproches que no nos parecen fundamentados, si realmente el Senado pasa a ser la cámara de representación de los territorios, siendo la Cámara de los Diputados la que representa al conjunto de los ciudadanos italianos. Más acertadas nos parecen las dudas sobre el correcto desempeño de las funciones atribuidas a los senadores, pues no lo son a tiempo completo, y sobre su verdadera representación de los territorios, y no de las formaciones políticas por las que han resultado elegidos.

### **La recentralización del sistema regional**

Uno de los puntos más conflictivos de la reforma es la revisión de los criterios que rigen en el reparto de competencias entre Estado y Regiones; en otras palabras, la redefinición del modelo territorial del Estado, una de las cuestiones de mayor interés desde la óptica española. Mientras que la reforma constitucional de 2001 supuso un incremento considerable de la autonomía regional, el actual proyecto impulsa un proceso de recentralización que, como veremos, no alcanza de igual modo a todos los entes regionales.

Antes de explicar los cambios que propone la reforma de 2016, es preciso tener en cuenta que en el Estado regional italiano existen dos tipos de regiones, sin que podamos hacer una traslación a nuestro Estado autonómico, por cuanto no existe una correspondencia exacta. Quince de las Regiones italianas son de Estatuto Ordinario, ello significa dos cosas: por una parte, el Estatuto de Autonomía es una Ley regional aprobada por la asamblea regional – *Consiglio Regionale*– y ratificada en referéndum popular; por otra, gozan de un nivel de autonomía menor (incrementado en el 2001), quedando pendiente el desarrollo de la autonomía fiscal –«federalismo fiscal»–. Todas estas regiones accedieron a la autonomía de forma simultánea en 1970.

Las otras cinco regiones son de Estatuto Especial, cuatro de ellos aprobados como Ley constitucional por la Asamblea constituyente en 1948, bien para hacer frente –o satisfacer– a sus fuertes movimientos autonomistas y separatistas (Sicilia y Cerdeña), bien para proteger a las minorías nacionales (Valle de Aosta y Trentino-Südtirol); a las que se sumó en 1963, el Friuli-Venecia Julia, tras resolverse la compleja situación de Trieste. Estas regiones gozan de un mayor grado de autonomía con competencias legislativas y administrativas en materias relevantes como la educación, la salud o las infraestructuras, a lo que se debe añadir la autonomía fiscal.

Si la reforma constitucional de 2001 significó un incremento de los niveles de autogobierno de las Regiones de régimen ordinario, la reforma que se someterá a referéndum en diciembre reescribe el texto constitucional para restringirlo en beneficio del Estado. Veamos dos ejemplos.

Primero, se suprimen las competencias concurrentes –aquellas que permitían legislar a las Regiones en el respeto de los principios fijados en la ley estatal– que pasan ahora a ser competencia exclusiva del Estado (finanzas públicas, educación, universidad e investigación científica, régimen local, protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, deportes...).

Segundo, el Estado ve incrementadas sus competencias exclusivas con materias que ahora no contemplaba la Constitución: políticas activas de empleo, mercados de seguros, procedimiento administrativo, empleados públicos, asociación de municipios, turismo...

El proceso de recentralización se culmina poniendo en manos del Estado un importante mecanismo: la llamada *cláusula de supremacía* o prevalencia («cláusula vampiro» para quienes se oponen a la reforma), que permite, a propuesta del Gobierno, aprobar leyes estatales para intervenir en materias de competencia exclusiva de las Regiones «cuando lo requiera la tutela de la unidad jurídica o económica de la República, o bien la tutela del interés nacional». Ciertamente, se trata de un buen regalo para el Gobierno central, que confirma la doctrina emanada de la Corte Constitucional italiana, y constituye una clara amenaza desde la perspectiva del autogobierno regional.

El proceso recentralizador no afecta a las Regiones de régimen especial hasta que se proceda a la reforma de sus respectivos Estatutos, presentándose una compleja situación transitoria y de futuro (las reglas no son de fácil comprensión y aplicación). No obstante, el regionalismo diferenciado ha conseguido una importante garantía de cara a la futura reforma de sus estatutos: el principio de *previo acuerdo*, esto es, la obligación de alcanzar un acuerdo previo entre el Estado y las Regiones de autonomía especial sobre los contenidos de la reforma del Estatuto.

La reforma constitucional propuesta genera, en relación con las dos cuestiones examinadas, más sombras que luces, más incertidumbres que certezas. Lo que no hay duda es que la melodía de fondo del proyecto de reforma constitucional no resultaría del todo desagradable a ciertos sectores políticos españoles, dándose la paradoja de que los extremos podrían incluso, con matices, coincidir en su apoyo: por un lado, los defensores de un necesario proceso de recentralización y, por otro lado, los partidarios de un histórico autonomismo diferenciado. Pongan ustedes los nombres y apellidos. En todo caso, la última palabra la tiene el pueblo italiano, y deseamos fervientemente que acierte en su elección. A fin de cuentas, es solo democracia.

---

José Manuel Pérez Fernández es letrado del Tribunal Constitucional español y profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.