

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO REGIONAL EN ITALIA

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

I. INTRODUCCIÓN: LA SITUACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ITALIA.—II. LA DENOMINACIÓN Y LA ENUMERACIÓN DE LAS REGIONES EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN.—III. LA CLÁUSULA EUROPEA Y LOS PODERES SUSTITUTIVOS DEL ESTADO: A) *La participación de las regiones en los asuntos comunitarios*. B) *La Conferencia Estado-regiones y los poderes sustitutivos del Estado*.—IV. EL NUEVO SENADO FEDERAL: FUNCIONES Y MODO DE DESIGNACIÓN: A) *El Senado como Cámara territorial*. B) *La forma de designación de los senadores: simultaneidad con las elecciones regionales*. C) *El número de senadores y su reparto entre las regiones*. D) *Los requisitos para ser elegible como senador. Los mecanismos de conexión entre el Senado y los Consejos regionales*. E) *Las funciones del Senado como Cámara de representación territorial: la relevancia de las regiones*. F) *Los diferentes procedimientos legislativos previstos en la propuesta de reforma: el lugar del Senado en los mismos*. G) *La iniciativa legislativa*. H) *Los mecanismos de resolución de las controversias competenciales entre la Cámara de Diputados y el Senado federal*. I) *El mecanismo de la prevalencia del Gobierno frente al Senado*. J) *El procedimiento legislativo paritario*.—V. *ADDENDA FINAL SOBRE UNA CUESTIÓN VINCULADA A LA REFORMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA: EL CONTENIDO PROPIO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*.—VI. *BIBLIOGRAFÍA*.

1. INTRODUCCIÓN: LA SITUACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ITALIA

Este trabajo tiene su origen en una encomienda del Presidente del Consejo de Estado para asistir a las Jornadas sobre *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio* (celebradas en Pisa en el mes de diciembre de 2004) y elaborar un estudio sobre la reforma constitucional del Estado regional en Italia (1).

(1) Este origen es el que explica que el trabajo tenga un carácter fundamentalmente descriptivo, y que las referencias doctrinales se contengan al final del texto y no de modo exhaustivo.

En él se analizan tanto la reforma constitucional actualmente vigente en ese país, aprobada en 2001 y conformada en estos cuatro años a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana, como la reforma constitucional en tramitación actualmente en el Parlamento italiano, que sólo está pendiente de la votación final en ambas Cámaras y ya no es susceptible de posteriores modificaciones.

Ambas reformas, la vigente y la proyectada, se han utilizado en ese estudio desde la perspectiva de su utilidad para el proceso de reforma constitucional que ha proyectado el Gobierno de la Nación y, por tanto, la referencia de partida han sido tres de los ámbitos materiales sobre los que pretende incidir la futura propuesta de modificación de la Constitución española (por razones evidentes, no existen elementos de comparación en cuanto al supuesto referido a la *sucesión al trono*). Se han descartado, así, otras perspectivas de la reforma italiana que pudieran tener interés desde un punto de vista doctrinal, pero que no aportan elementos de comparación para el debate constitucional abierto en nuestro país.

En la elaboración de este estudio nos hemos servido de las reflexiones jurídicas que pudieron seguirse en las referidas *Jornadas de Pisa*; pero ha sido necesario, a su vez, hacer uso directo de otras fuentes de información, tales como aportaciones doctrinales, decisiones de la Corte Constitucional, o los propios contenidos de la reforma constitucional en tramitación en el Parlamento italiano, reforma de la que no se ocupaban esas *Jornadas*, diseñadas fundamentalmente para analizar la *actuación* jurisprudencial de la reforma constitucional vigente.

Por último, pudiera ocurrir que la reforma constitucional en tramitación en el Parlamento italiano no llegue a aprobarse antes de la convocatoria de nuevas elecciones; o que si fuera aprobada estuviera supeditada a su ratificación mediante referéndum, o *hipotecada* para su posterior puesta en práctica y perdurabilidad a que la mayoría parlamentaria que sustenta esta nueva reforma se repita tras las elecciones de 2006, ya que no se trata de una reforma que cuente con el apoyo de la mayoría y de la oposición, como ya aconteció con la reforma de 2001.

II. LA DENOMINACIÓN Y LA ENUMERACIÓN DE LAS REGIONES EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN

La denominación de las regiones no es extraña al texto de la Constitución italiana, ni tampoco la diferenciación entre las mismas. El artículo 116 de esta Norma fundamental se refiere a las regiones que disponen de formas específi-

cas de autonomía (regiones con *estatuto especial*), mientras que en el artículo 131 se enumeran todas las regiones italianas. Este último listado no tiene carácter *definitivo* y habrá de ser modificado cuando se creen nuevas regiones más allá de las previstas en el texto constitucional originario de 1948 (2), ya que el artículo 132 de la Constitución italiana prevé la posibilidad de creación de nuevas regiones, o la fusión de las ya existentes, a través de una ley constitucional.

En cuanto a las regiones con estatuto especial, éstas vienen enumeradas en el artículo 116 para determinar precisamente esa cualidad; y se incorporan también a la enumeración general prevista en el artículo 131. En cuanto al primero de esos preceptos, la Ley constitucional de 2001 introdujo una innovación fundamental en el mismo, ya que aquellas regiones en las que son oficiales otras lenguas además de la italiana, han pasado a enumerarse en este precepto a través de una doble denominación, la italiana y la de la otra lengua. Así ocurre con la región *Trentino-Alto Adige/Südtirol* (denominación en lengua italiana y en lengua alemana), y con la región *Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste* (en lengua italiana y en lengua francesa), con lo que se reconoce constitucionalmente la diferenciación lingüística de estas regiones como manifestación de su propia identidad.

En cuanto a la enumeración del artículo 131, estas dos regiones se denominan en la actualidad sólo con su nombre en lengua italiana pero, en lógica concordancia con la modificación incorporada en 2001 al art. 116, en el proyecto de reforma actualmente en tramitación se ha introducido una enmienda en la Cámara de Diputados para incorporar la doble denominación también en el precepto del art. 131. Por otra parte, la enumeración de todas las regiones italianas contenida en este precepto de la Constitución sigue un orden carente de *simbología*, ya que se basa en criterios de continuidad geográfica, esto es, las regiones vienen enumeradas de *oeste a este* y de *norte a sur*.

La diferenciación entre regiones con estatuto especial (*Friuli Venezia Giulia, Sardega, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*) y regiones con estatuto ordinario (otras quince) es una opción del constituyente italiano, que decidió en origen dotar de una autonomía más cualificada a determinadas regiones y establecer cuáles habrían de ser éstas, en función de factores de carácter político, geográfico, de identidad cultural o de historia.

Sin embargo, en la reforma de 2001 se ha previsto la posibilidad de que la diferenciación alcance a otras regiones, a través de formas y condiciones parti-

(2) Como ocurrió con la Ley constitucional núm. 3 de 1963, con la que se creó la región *Molise*.

culares de autonomía (de carácter competencial) que se reconozcan no ya en la Constitución, sino en una ley estatal aprobada a partir de la iniciativa de la propia región. Con esta reforma se tiende a la igualación entre *regiones especiales* y *regiones ordinarias*, y por eso la doctrina se pregunta en qué puede seguirse plasmando ese régimen diferenciado, considerándose que la *especialidad* vendría a estar en crisis y tendería a desaparecer en el ordenamiento italiano; ya no tendría reflejo ni en el nivel competencial ni en la profundidad de la autonomía de las regiones *especiales*.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha venido a considerar que la *subsidiariedad* y la *transversalidad* con la que puede intervenir el Estado en las materias competenciales regionales, también se predica de las regiones con Estatuto especial. Por otra parte, la especialidad se ha convertido en algún caso en una desventaja y no en una ventaja, como ha ocurrido con el control estatal sobre las leyes regionales, eliminado de la Constitución en la reforma de 2001, pero considerado subsistente por la Corte constitucional para las leyes sicilianas, en virtud de su *especialidad* regional y la previsión de ese control en el Estatuto de esa región (Sentencia 314/2003). O como ocurre, también, en cuanto al origen de la norma estatutaria, exclusivamente regional en el caso de las regiones ordinarias (se aprueba con ley regional, aunque es susceptible de un control jurisdiccional preventivo ante la Corte constitucional), estatal en las especiales dado que para éstas se aprueba con ley constitucional (3).

III. LA CLÁUSULA EUROPEA Y LOS PODERES SUSTITUTIVOS DEL ESTADO

A) *La participación de las regiones en los asuntos comunitarios*

La incorporación de Italia a las Comunidades Europeas, y la incorporación de todo el acervo comunitario (incluida la primacía y el efecto directo del

(3) Con todo, la doctrina considera que siguen vigentes ciertos rasgos de *especialidad* a favor de las regiones con Estatuto especial; por ejemplo, en cuanto al proceso que ha de seguirse para dictar normas de actuación de los estatutos especiales, proceso que consiste, sucintamente, en la previa definición de un acuerdo de carácter *bilateral* entre la región y el Estado a través de una comisión paritaria, acuerdo que dispone de una *vinculatoriedad* sustancial para el Estado, que lo tiene que hacer efectivo a través de un decreto legislativo (existe una delegación legislativa *permanente* a favor del Gobierno en esta materia). Estos decretos legislativos sirven para la transferencia de bienes y recursos instrumentales, financieros, humanos y organizativos (similares a los decretos de trasposos de nuestro ordenamiento).

Derecho de la Comunidad), se ha realizado a través de una cláusula constitucional que dispone de un alcance literal mucho más reducido que el que es propio del art. 93 de la Constitución española. Así, el art. 11 de la Constitución italiana se limita a establecer que

«Italia repudia la guerra como instrumento de ofensa a la libertad de los otros pueblos y como medio de resolución de las controversias internacionales; consiente, en condiciones de paridad con los otros Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las Naciones; promueve y favorece las organizaciones internacionales dirigidas a tal fin».

En la reforma de 2001 no se incorporó una *cláusula europea* a la Constitución italiana, al modo de las previstas en los textos constitucionales de otros Estados miembros. La aportación principal de dicha reforma a este respecto se contiene, precisamente, en la novedosa redacción dada al art. 117, donde se establece el nuevo sistema de reparto competencial entre los diferentes entes territoriales (Estado, regiones, provincias, ayuntamientos y ciudades metropolitanas) y las distintas clases de materias competenciales. Este precepto se inicia con una limitación general que vincula a la potestad legislativa que corresponde al Estado y a las regiones, ya que la misma habrá de ser ejercida «... con respeto a la Constitución y a las limitaciones que se deriven del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales».

Otra innovación fundamental incorporada a este artículo de la Constitución italiana se refiere a las competencias que corresponden al Estado y a las regiones en relación con el ámbito comunitario. Así, al Estado le corresponde la legislación exclusiva en la materia de *relaciones del Estado con la Unión Europea*. Por su parte, las *relaciones... con la Unión Europea de las regiones* es una materia de legislación concurrente (en la que corresponde a la región la potestad legislativa, con excepción de la *determinación de los principios fundamentales* de la materia, reservada a la legislación del Estado). Por último, en relación con la fase ascendente y descendente, de creación y de ejecución del derecho comunitario, el mismo artículo 117 de la Constitución italiana establece que « *Las regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, en las materias de su competencia, participan en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveen la actuación y la ejecución de los acuerdos internacionales y de los actos de la Unión Europea*».

Evidentemente, estas previsiones constitucionales están necesitadas de concreción e interpretación, para definir qué se ha de entender por relaciones

del Estado y relaciones de las regiones con la Unión Europea; y para determinar cómo se concreta la participación regional y de *Trento* y *Bolzano* en la formación de los actos comunitarios y en la ejecución y actuación de los mismos. Esa concreción se ha realizado por vía legislativa a través de la Ley 131 de 2003, en la que se contienen Disposiciones para la adecuación del ordenamiento de la república a la Ley constitucional núm. 3 de 2001 que reformó, entre otros, el art. 117 de la Constitución. En primer lugar, la Ley 131 reitera las vinculaciones a las que está sujeta la potestad legislativa del Estado y de las regiones, especificando su vinculación *a los acuerdos de limitación recíproca de la soberanía previstos en el art. 11 de la Constitución y al ordenamiento comunitario...*

El art. 5 de la Ley regula la participación de las regiones en materia comunitaria, estableciendo que

«Las regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano concurren directamente, en las materias de su competencia legislativa, a la formación de los actos comunitarios, participando, en el ámbito de las delegaciones del Gobierno, en las actividades del Consejo y de los grupos de trabajo y de los comités del Consejo y de la Comisión europea, según modalidades que se han de acordar en el seno de la Conferencia Estado-Regiones y que han de tomar en consideración las particularidades de las autonomías especiales, garantizándose, en todo caso, la unitariedad de la representación de la posición italiana por parte del Jefe de la delegación designado por el Gobierno. En las delegaciones del Gobierno se debe prever la participación de al menos un representante de las Regiones con estatuto especial y de las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano. En las materias que corresponden a las regiones según el párrafo cuarto del art. 117 de la Constitución, el Jefe de la delegación, que puede ser también un Presidente de Junta regional o de Provincia Autónoma, es designado por el Gobierno sobre la base de los criterios y de los procedimientos determinados con un acuerdo general de cooperación entre Gobierno, regiones de estatuto ordinario y regiones de estatuto especial estipulado en el seno de la Conferencia Estado-Regiones. A la espera o a falta de dicho acuerdo, el Jefe de la delegación es designado por el Gobierno...» (párrafo primero).

El *párrafo segundo* del mismo artículo establece la fórmula de acceso de las regiones italianas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a través de la legitimación procesal del Estado. Allí se dispone que

«En las materias de competencia legislativa de las regiones y de las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, el Gobierno puede proponer recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas frente a los

actos normativos comunitarios considerados ilegales, también a solicitud de una de las regiones o de las provincias autónomas. El Gobierno está obligado a plantear dicho recurso siempre que sea solicitado por la Conferencia Estado-Regiones por mayoría absoluta de las regiones y de las provincias autónomas».

De este denso artículo de la Ley cabe extraer algunas referencias de interés. En primer lugar, se concreta por vía legislativa la previsión constitucional de la participación de las regiones y provincias autónomas *en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios*. Ésta se concreta en el *derecho de las mismas a integrarse en las delegaciones italianas en el Consejo, participando a través de esas delegaciones en las actividades del Consejo, y en las actividades de los grupos de trabajo y de los comités del Consejo y de la Comisión*.

No obstante, la especificación de esa participación se ha de realizar a través de un *Acuerdo* que se ha de alcanzar en el seno de la *Conferencia Estado-Regiones*; acuerdo que necesariamente habrá de tomar en consideración *las particularidades de las autonomías especiales*. En cualquier caso, la Ley define un contenido de ese acuerdo en relación con dichas autonomías, ya que en la *delegación gubernamental debe integrarse al menos un representante de las regiones con estatuto especial y de las provincias autónomas (Trento y Bolzano); esta integración es inexcusable*.

Además, cabe la posibilidad de que la delegación italiana esté encabezada por un cargo público regional, incluidos los *Presidentes de los Gobiernos regionales o de las Provincias autónomas*. No obstante, la designación del Jefe de la delegación *corresponde al Gobierno central*, aunque ha de hacerlo *según los criterios y los procedimientos previstos por un Acuerdo general de cooperación entre el Gobierno y las regiones en el seno de la Conferencia Estado-Regiones*.

En consecuencia, el sistema italiano de participación de las regiones y provincias autónomas en los asuntos comunitarios se estructura a partir de un órgano esencial como es la *Conferencia Estado-Regiones*, que tiene carácter general (no únicamente sectorial, como ocurre en España con la *CARCE*), mediante la técnica de la *cooperación interadministrativa*. Para delimitar la referida participación se ha de contar con *Acuerdos* alcanzados en esa sede, de modo que el Estado sólo viene obligado a partir de lo voluntariamente convenido con las regiones y las provincias autónomas.

Esta regla tiene una excepción importante por lo que se refiere a la interposición de los recursos comunitarios por parte del Estado, a solicitud de los entes territoriales; en este supuesto, corresponde decidir sobre la presentación del recurso al Estado central, salvo que la solicitud provenga de la *Conferen-*

cia Estado-Regiones, pero no ya a partir de un Acuerdo sino de una decisión adoptada por mayoría absoluta únicamente por las regiones y las provincias autónomas, decisión que tiene carácter vinculante y que obliga al gobierno a presentar el recurso.

B) *La Conferencia Estado-regiones
y los poderes sustitutivos del Estado*

La trascendencia de la *Conferencia Estado-Regiones* que se acaba de referir ha sido tenida en cuenta (*constitucionalizada*) en la propuesta de reforma constitucional en tramitación en el Parlamento italiano, ya que en el artículo 118 se dispone que la ley *debe instituir* dicha Conferencia *para hacer efectiva la colaboración leal y para promover acuerdos* entre las regiones (y las provincias autónomas) y el Estado; y establece también que la misma ley *puede* instituir otras conferencias con las mismas finalidades, en las que podrían incorporarse otros entes territoriales (entes locales). Además, la aprobación de esa ley habría de hacerse a través de un nuevo procedimiento legislativo previsto en el proyecto de reforma (en el art. 70, párrafo 3.º, sobre el que se volverá después, al referirnos a la articulación del *Senado federal*), en el que prevalece la decisión adoptada por esta Cámara de representación territorial.

Por otra parte, como se dirá después, la propuesta de reforma constitucional en tramitación en el Parlamento italiano hace compatible la existencia de un Senado federal con funciones de coordinación entre el Estado y los entes territoriales, y Conferencias de coordinación *interadministrativa* entre dichos entes, sin que éstas (Conferencias) se integren en aquél (Senado), diferenciándose en el texto de la propuesta entre las funciones propias de uno y otras.

Pero también en el ordenamiento vigente la *Conferencia Estado-Regiones* asumiría caracteres de órgano *cuasiconstitucional*, aunque la Constitución no se refiera a la misma. Esto se derivaría de que el *principio de subsidiariedad* y el *principio de leal colaboración*, incorporados expresamente a la Norma fundamental en la reforma de 2001, como principios que ha de respetar el Estado cuando interviene en el ámbito competencial de las regiones sustituyendo a las mismas en determinadas circunstancias (art. 120 de la Constitución), exigen, según la jurisprudencia constitucional, que el Estado intente lograr un Acuerdo (*intesa*) con la región o regiones sustituida(s). El intento de lograr el acuerdo se convierte, así, en condición necesaria para

que el principio de *leal colaboración* se considere respetado (4); y la sede natural para procurar esos acuerdos debería ser la referida *Conferencia Estado-Regiones*.

Ese poder de sustitución es especialmente importante en el ámbito de la *transposición del derecho comunitario*, ya que el Gobierno puede ejercer ese poder en situaciones *fisiológicas* (como la sustitución ejercida cuando así lo demanden... *la tutela de la unidad jurídica o de la unidad económica y en particular la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales...*), pero también en situaciones *patológicas* («... *ante el incumplimiento de las normas y de los tratados internacionales o de la normativa comunitaria...*» por parte de los entes territoriales subestatales).

La Ley 131, de 2003, regula el modo en que el Gobierno ha de ejercer el poder de sustitución. El procedimiento se inicia con el *requerimiento* del Presidente del Consejo de Ministros al ente interesado para que adopte las actuaciones debidas o necesarias dentro de un plazo de tiempo determinado; transcurrido ese plazo, si no se ha producido la actuación del ente territorial requerido, el Consejo de Ministros adopta las medidas necesarias para llevar a cabo la sustitución, medidas que pueden ser normativas o pueden consistir en el nombramiento de un *comisionado del Gobierno* encargado de las actuaciones necesarias para solventar el incumplimiento. Este procedimiento se sigue para cualquier actuación sustitutiva, también para aquélla que tenga como objeto solventar los *incumplimientos comunitarios*.

La intervención de los entes territoriales en este proceso se concreta, por una parte, en la *necesaria participación*, en el *Consejo de Ministros* que ha de decidir las medidas sustitutivas, del *Presidente de la Junta regional de la región interesada en el procedimiento* (ya porque sea el *ente susceptible de ser sustituido*, ya porque el ente local sustituido forme parte del territorio de la región). Por otro lado, en los casos de urgencia absoluta, siempre que no se puedan satisfacer a través del procedimiento descrito las exigencias previstas en el art. 120 de la Constitución italiana, el Consejo de Ministros puede adoptar directamente las medidas necesarias, comunicándolo inmediatamente a la *Conferencia Estado-Regiones*.

(4) Sentencias de la Corte constitucional 303/2003, 6/2004, 27/2004, 43/2004, 233/2004 (en las que la Corte parece considerar —incluso— que la falta de acuerdo sería un obstáculo insuperable para concluir el procedimiento sustitutivo —*Acuerdo en sentido fuerte* según la terminología doctrinal y jurisprudencial—); aunque la Sentencia 151/2005 varía y admite que el Estado pueda ejercer una función legislativa *subsidiaria* también a falta de acuerdo con la región interesada.

Todo este procedimiento de sustitución plantea, por lo demás, algunos problemas. En primer lugar, está el problema del control del respeto de los principios de *subsidiariedad* y de *leal colaboración* que vinculan a la actuación sustitutiva del Estado; si ese control, que corresponde en último extremo a la Corte constitucional, ha de tener carácter sustancial (*proporcionalidad* y *razonabilidad* de la actuación), o si, por el contrario, dichos *principios* han de tener más bien una dimensión *procedimental* que se concrete en un *iter* donde se privilegien las actuaciones de *concertación* y de *coordinación horizontal*. La mayor parte de la doctrina considera que esta es la mejor opción, en línea con lo previsto en el ámbito comunitario en el Proyecto de Constitución europea, en el Protocolo sobre el *principio de subsidiariedad*.

En segundo lugar, se hace necesario determinar el mejor modo de llevar a efecto esa *coordinación horizontal*; si ha de hacerse a través de un órgano de carácter *interadministrativo* como la *Conferenza Stato-Regioni*, a través de un *Senado de carácter regional* (ya represente a los ejecutivos regionales, ya sea otra su forma de designación), o si la solución pasaría por primar la posición de las Asambleas regionales respecto del uso que haga el legislador estatal de esa cláusula de flexibilidad (*subsidiariedad y sustitución*), al modo de lo previsto en el Proyecto de Constitución europea.

IV. EL NUEVO SENADO FEDERAL: FUNCIONES Y MODO DE DESIGNACIÓN

A) *El Senado como Cámara territorial*

La organización del Senado como Cámara de representación territorial, de acuerdo con la nueva organización territorial del poder prevista en la reforma de 2001, es una de las cuestiones que más problemas está planteando en Italia, hasta el punto de que fue una de las materias *diferidas* por falta de acuerdo en esa reforma (5). Esa dificultad para regular *ex-novo* esta Cámara se ha puesto de manifiesto en las distintas modificaciones que se han ido introduciendo en las lecturas parlamentarias del proyecto original planteado por el Gobierno; modificaciones que han variado de la Cámara de Diputados al Senado y que

(5) Por esta razón, en la ley constitucional de 2001 se prevé que, hasta la modificación del Título de la Constitución referido al Senado, los Reglamentos de las Cámaras pueden regular la *participación de representantes de los entes territoriales en la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales*; y, tal y como está transcurriendo en la actualidad la tramitación de la propuesta de nueva reforma constitucional, aquí puede encontrarse el *nudo gordiano* que impida que la misma salga finalmente adelante.

han ocasionado, también, una viva polémica y una intensa crítica por parte de la doctrina constitucional. Los dos puntos esenciales sobre los que gira la discusión son la forma de designación de los Senadores y las funciones que han de corresponder al nuevo Senado.

De partida, queda claramente definido en la propuesta de reforma que el Senado se configura como Cámara de representación territorial. Aunque en el proyecto inicial del Gobierno se le denominaba *Senato della Repubblica*, en primera lectura en el Senado pasó a denominársele *Senato federale della Repubblica*, y esta es la denominación que se ha mantenido en las sucesivas lecturas (art. 57).

Otras referencias contenidas en la reforma acerca del tipo de representación que es propia de esta Cámara respecto de la Cámara de Diputados son, por una parte, la que indica que «*La elección del Senado federal de la República es regulada con ley del Estado, que garantiza la representación territorial por parte de los senadores*» (art. 57); y aquélla que sigue previendo que «*Todo diputado y todo senador representa a la Nación y a la República y ejerce sus funciones propias sin mandato vinculado*» (6).

Estas previsiones llevan a considerar que la *representación territorial* se agotaría en el momento *genético* de la elección de los senadores, mientras que la prohibición de mandato imperativo vendría a caracterizar el momento *funcional* de la representación, desvinculada jurídicamente de cualquier connotación *regional* (7). En definitiva, la propuesta de reforma constitucional define una Cámara territorial que no se asemeja a ninguna de las existentes en las diferentes federaciones, y tampoco, de modo nítido, al *Bundesrat* alemán.

B) *La forma de designación de los senadores: Simultaneidad con las elecciones regionales*

En cuanto a la designación de los senadores, el texto aprobado hasta el momento prevé que «*El Senado federal de la República es elegido por sufra-*

(6) Art. 67 CI, donde la propuesta de reforma sólo añade la referencia a la representación de la *República* que, según lo previsto en el vigente art. 114 CI, está constituida por *los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones y el Estado*.

(7) Aunque, como se dirá después, en la tramitación de la reforma constitucional se han propuesto algunos mecanismos de coordinación entre los senadores y sus respectivas regiones a través de las asambleas legislativas de estas últimas, y de participación de representantes regionales —de sus asambleas— en los trabajos del Senado federal.

gio universal y directo sobre base regional» (art. 57 CI). Así, en las sucesivas modificaciones que se han ido introduciendo al texto propuesto por el Gobierno, se han eliminado del Senado los tradicionales *senadores vitalicios* característicos del ordenamiento constitucional italiano, y también los senadores elegidos en la *circunscripción exterior* (8).

De esta forma, las modificaciones introducidas en el Senado y en la Cámara de Diputados han delimitado un *Senado de exclusiva base electoral regional*, con lo que se afirmaría más su condición de *Cámara territorial en el origen*. Además, en la primera lectura del proyecto de reforma en el Senado se introdujo una innovación fundamental para esa caracterización del *Senado federal*, al preverse la *simultaneidad de la elección de los senadores y de la elección de los Consejos regionales (asambleas legislativas de las regiones)*.

Esta *simultaneidad* planteaba algunos problemas en el texto modificado en primera lectura, ya que el texto mantenía la duración de la legislatura del Senado en cinco años, por lo que el mandato de los senadores decaía cuando se disolvía el Senado, pero no cuando lo hacía el Consejo regional de manera anticipada. La doctrina consideraba que esta *simultaneidad* de carácter *débil* no servía para mucho en cuanto a la configuración regional de la representación del Senado, toda vez que tenía únicamente una dimensión *cronológica* y no *institucional* y, además, limitada. Aún más, se preveía que la duración del Consejo regional se redujese en el caso de que hubiese sido disuelto de manera anticipada para que su nueva elección coincidiese con la del Senado, con lo que, en la práctica, en vez de *federalizarse* el Senado, se *nacionalizaban* los Consejos regionales.

Las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados al texto de la reforma han venido a solventar esta situación de manera *radical*. Así, *en todo caso la elección de los senadores se celebra en cada región de manera simultánea a la elección del respectivo Consejo regional, pero ya no es la duración del Consejo la que se acompasa a la duración del Senado, sino que es la duración del mandato de los senadores la que depende de la duración del mandato del Consejo regional* (9).

(8) La propuesta originaria de reforma planteada por el Gobierno mantenía la existencia de los *senadores vitalicios* y preveía la elección de un número de senadores por parte de los ciudadanos residentes en el extranjero; pero, con las últimas modificaciones incorporadas en la Cámara de Diputados, habría *diputados vitalicios*, y en la circunscripción *exterior* se elegirían *diputados*.

(9) Art. 57.2 CI: «*El Senado federal está compuesto por 250 senadores elegidos en cada Región al tiempo de la elección de los respectivos Consejos Regionales y, para el Trentino-Alto Adige/Südtirol, de los Consejos provinciales*»; art. 60.2 CI: «*Los senadores elegidos en cada Región o Provincia Autónoma permanecen en su cargo hasta la fecha de la proclamación de los nuevos senadores de la misma Región o Provincia Autónoma*».

Según lo previsto en la modificación incorporada en la Cámara de Diputados, los senadores permanecen en el cargo hasta que sean designados nuevos senadores en las *elecciones regionales* (de senadores y de miembros del Consejo regional) que se celebran, como se ha dicho, a partir de la disolución del correspondiente Consejo (*simultaneidad en sentido fuerte*). De esta forma, *el Senado federal de la República se convierte en un órgano continuo que se renueva parcialmente en cada elección regional y que no se disuelve* (10); *sus diferentes mayorías se vinculan con las modificaciones de las mayorías en los distintos comicios regionales. Aún más, la prórroga en el cargo de los senadores se vincula con la prórroga de los Consejos regionales, no con una prórroga específica del Senado* (11).

De partida, esta *simultaneidad fuerte* no sería excesivamente problemática en el nuevo diseño constitucional italiano, por dos razones. En primer lugar, porque la reforma constitucional de 1999 introdujo como regla la forma de gobierno presidencial en las regiones (12), de manera que la disolución anticipada de los Consejos regionales no será, en principio, tan habitual (13), con lo que el *Senado federal* no se vería inmerso en la posibilidad de una alteración casi permanente de su mayoría.

En segundo lugar, porque en la propuesta de reforma la relación de confianza propia del régimen parlamentario se instaura entre el Primer Ministro y la Cámara de Diputados. Así se deriva de la última redacción dada al art. 94 de la Constitución, donde se prevé que en el inicio de la legislatura el Primer Ministro presente a ambas Cámaras su programa de legislatura, pero donde se disciplina que sólo la Cámara de Diputados se *manifiesta* sobre dicho

(10) La disolución sólo se prevé para la Cámara de Diputados, ya sea porque concluya el mandato de cinco años, ya sea porque concurre alguna de las causas de disolución anticipada del art. 88 CI.

(11) Art. 60 CI: «*La duración de la Cámara de los Diputados y de los Consejos Regionales y de las Provincias Autónomas no puede ser prorrogada si no es por ley y sólo en caso de guerra. Con la prórroga de los Consejos Regionales y de las Provincias Autónomas quedan prorrogados en su cargo también los senadores*».

(12) Con matizaciones, incluida la posible dimisión anticipada del Presidente regional elegido por sufragio directo, a través de una moción de censura aprobada por el Consejo regional que conlleva la disolución del Consejo y la convocatoria de nuevas elecciones (art. 126.3 CI); Consejo que, de cualquier forma, viene dotado de estabilidad a favor de la mayoría presidencial a través de la fórmula electoral, que ha de favorecer la formación de una mayoría parlamentaria.

(13) Los supuestos previstos en el art. 126 CI son el cese del Presidente de la Junta regional, que conlleva la disolución del Consejo; y también el supuesto extraordinario de disolución cuando los órganos regionales cometan *graves actuaciones contra la Constitución*; pero la Constitución no prevé la facultad del Presidente regional de disolver anticipadamente el Consejo regional.

programa a través de una votación; y donde se prescribe que la cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro, o la moción de censura planteada contra el mismo, se han de sustanciar en la Cámara de Diputados.

De esta manera, en principio las variaciones de la mayoría política que pueden producirse en el *Senado federal* como consecuencia de las elecciones anticipadas en una región, no incidirán en el normal desarrollo de la legislatura nacional para la mayoría de Gobierno nacida de las elecciones a la Cámara de Diputados. No obstante, la diferenciación de funciones entre ambas Cámaras en el procedimiento legislativo que se prevé en la propuesta de reforma constitucional, puede plantear algunos problemas de calado cuando prevalece la decisión del *Senado federal* en materias vinculadas con el programa y con la dirección política del Gobierno; pero sobre esta cuestión se volverá después.

C) *El número de senadores y su reparto entre las regiones*

Otro aspecto fundamental de la propuesta de reforma del Senado y de su forma de elección se refiere al número de senadores atribuido a cada región y la elección por sufragio universal y directo de los mismos, criterios que han llevado a considerar a algún autor que se trataría de una propuesta de *Senado federal* que no se correspondería con los estándares federales previstos en otros ordenamientos.

En primer lugar, ello sería consecuencia del notable desequilibrio entre el número de senadores asignados a cada región. La fórmula usada en la propuesta de reforma parte de la previsión del número total de senadores y de la asignación de un número mínimo de senadores a cada región (14). El resto de senadores se asignarían a cada región en proporción a su población, siguiendo una regla de proporcionalidad máxima, la del *resto mayor* (art. 57.5 CI). Ello provocaría una diferencia entre el número de senadores asignados a la región más poblada (*Lombardia*, a la que corresponderían 38 senadores) respecto de la menos populosa (*Valle d'Aosta*, con un senador), que no se compadece con la regla de *paridad* de representación propia de algunas federaciones, o con la escasa desviación de la representación atribuida a unas u otras de las unidades federadas en otros Estados descentralizados.

En segundo lugar, la elección directa de los miembros de las Cámaras territoriales no suele ser la regla en las federaciones, y cuando así se prevé

(14) En la última propuesta, seis senadores para cada región, con la previsión de un senador para la región *Valle d'Aosta* y dos para la región *Molise*, en cuanto regiones con poco índice de población (son las dos únicas regiones uniprovinciales).

suele venir acompañada de la paridad de la representación asignada a cada región (15). En definitiva, un sistema como el que se propone en el proyecto de reforma constitucional italiano, en cierto modo similar al previsto en nuestra Constitución para la elección del Senado, aunque con algunas diferencias importantes (*circunscripción regional, simultaneidad con las elecciones a los Consejos regionales*), puede traer como consecuencia que la representación política *corporizada* en el *Senado* no se diferencie, sustancial ni proporcionalmente, de la presente en la Cámara de representación popular.

Por otra parte, la combinación del criterio de la *simultaneidad fuerte* y del reparto proporcional de senadores entre las regiones plantea problemas de articulación. Así, cuando se disuelve un Consejo regional y se convocan nuevas elecciones de senadores en esa región, puede ocurrir que el número de senadores cuyo mandato concluye sea diferente al número de nuevos senadores que se han de designar, a causa de un posible cambio en el índice de población de la región; pero la *taxatividad* del número de senadores previsto en la propuesta de reforma impediría una cierta flexibilidad para variar el número de senadores elegidos en el nuevo proceso electoral regional.

D) *Los requisitos para ser elegible como senador. Los mecanismos de conexión entre el Senado y los Consejos regionales*

Otro mecanismo que se prevé en la propuesta de reforma para intentar *generar* una vinculación del senador a la representación de su región se deriva de los requisitos de elegibilidad previstos para acceder a ese cargo, aunque tal y como se enuncian en la propuesta parece que tienen poca virtualidad para alcanzar ese objetivo. En la última redacción dada al párrafo segundo del art. 58 se establece que

«Son elegibles como senadores de una región los electores que hayan cumplido veinticinco años de edad y hayan ocupado u ocupen cargos públicos electivos en entes locales o regionales, en el seno de la Región, o hayan sido elegidos senadores o diputados en la Región, o residan en la Región en la fecha de convocatoria de las elecciones».

Evidentemente, ese último requisito, alternativo de los anteriores, es el que deja en nada o en poco la *vinculación representativa* del senador con su correspondiente Región.

(15) Por ejemplo, en Estados Unidos o en Suiza, en este último país con alguna matización para los cantones menos poblados.

Para este objeto pueden tener más virtualidad los mecanismos de conexión entre los senadores y los Consejos regionales, y entre estos últimos y el Senado, que se han previsto en las propuestas de reforma. En la primera lectura del Senado se introdujo la siguiente previsión:

«Los senadores y los órganos de la región correspondiente mantienen relaciones de información y colaboración recíproca.// Los Presidentes de las Juntas regionales y los Presidentes de los Consejos regionales deben ser oídos, cada vez que así lo soliciten, por el Senado federal de la República, según las normas de su Reglamento.// Los senadores deben ser oídos, cuando así lo soliciten, por los Consejos regionales de la región en la que han sido elegidos, según las normas de los respectivos reglamentos» (redacción del art. 57.6 CI).

En las sucesivas tramitaciones de la reforma se han mantenido el primero (*Los senadores... de información y colaboración recíproca*) y el tercero de los párrafos (*Los senadores... según las normas de los respectivos reglamentos*), aunque en otro lugar de la propuesta y con ciertas variaciones. Así, en la nueva redacción dada al art. 129 CI se establece que corresponde al *Reglamento del Senado garantizar las relaciones de información y colaboración recíproca*, que se instauran en la nueva redacción entre *los senadores y los representantes de los entes territoriales subestatales del art. 114.1 CI* (no ya con *los órganos de la región correspondiente*) (16).

En cuanto a la intervención de los senadores en los Consejos de las regiones o de las Provincias autónomas, la nueva redacción (art. 129) establece que los senadores *podrán ser oídos* (no ya que *deberán ser oídos*), y no sólo por los Consejos regionales, también por los de las Provincias autónomas. Las modalidades y los supuestos en los que procede esa *audición* han de ser definidos en los Reglamentos de los Consejos y en el del Senado federal.

Por lo que respecta a la participación de representantes regionales en las sesiones del Senado, se ha producido en la Cámara de Diputados una variación de mayor calado. Esa participación ya no se atribuye a los *respectivos Presidentes de los órganos legislativo y ejecutivo regionales*, sino a dos representantes designados en la Región:

«Participan en las actividades del Senado federal de la República, sin derecho de voto, según las modalidades previstas por su Reglamento, repre-

(16) En este caso el problema radica en determinar quiénes son esos representantes, si los miembros de las asambleas de las regiones, provincias, ciudades metropolitanas y municipios, o bien los miembros de sus ejecutivos; de cualquier forma, la concreción de esta información y colaboración recíproca corresponde al Reglamento del Senado.

sentantes de las Regiones y de las autonomías locales. Al comienzo de cada legislatura, cada Consejo regional elige un representante entre sus componentes y cada Consejo de las autonomías locales elige un representante entre los alcaldes, presidentes de Provincia o Ciudad metropolitana de la Región. Para la Región Trentino Alto-Adige/Südtirol los Consejos de las Provincias autónomas y los respectivos Consejos de las autonomías locales eligen cada uno un propio representante».

Esta última modificación introducida en la Cámara de Diputados resta *visibilidad* a la representación regional en el Senado, toda vez que no correspondería ya a las dos figuras institucionales principales de la región (Presidentes de la Junta y del Consejo regional); la contrapartida es que serviría para instituir una especie de *representación* permanente a cargo de un miembro de la asamblea legislativa regional (*consejero regional*), y permitiría la presencia en el Senado de *representantes* de los otros entes territoriales.

En este sentido, conviene recordar que la reforma constitucional de 2001 ha previsto que el Estatuto de cada región ha de regular el *Consejo de las autonomías locales, como órgano de consulta entre las regiones y los entes locales* (art. 123 CI). Por último, conviene tener presente que estos representantes regionales y locales podrían participar en las sesiones del Senado, pero sin derecho de voto; y que es el Reglamento del Senado el que habría de definir las modalidades de esa participación.

Por otra parte el art. 129, tal y como ha sido redactado en la Cámara de Diputados, establece que una ley del Estado, aprobada por el procedimiento en el que prevalece la decisión del Senado... (17),

«Preservando las competencias administrativas de la Conferencia Estado-regiones y Estado-entes locales (art. 118.3 CI), ... promueve la coordinación entre el Senado federal de la República y los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones, y disciplina las formas y modalidades de dicha coordinación».

De este modo, corresponde a la ley estatal establecer mecanismos de coordinación entre estos entes, pero quedaría fuera de este ámbito la *coordinación interadministrativa*, atribuida a la Conferencia Estado-Regiones (y Estado-entes locales) a las que ya hemos hecho referencia.

(17) A continuación se explicará cómo se articulan en la propuesta constitucional las competencias legislativas diferenciadas de ambas Cámaras, en razón de la materia objeto de cada propuesta legislativa.

Esta cuestión reviste una cierta importancia, ya que el Senado y las Conferencias intergubernamentales se mantienen así como instituciones separadas, admitiéndose que haya *distintas políticas de coordinación* en el seno del Estado, a resultas de que esa coordinación sea conducida por el Gobierno (en el seno de las *Conferencias*), o por el Senado federal (en su propio seno). A su vez, plantea alguna dificultad determinar cómo podrá coordinarse el Senado con entes territoriales carentes de poder legislativo (*municipios, provincias, ciudades metropolitanas*), teniendo en cuenta las funciones propias de esta Cámara legislativa.

Para concluir, la reforma atribuye sólo a las regiones y a las provincias autónomas la iniciativa legislativa en el ámbito estatal, iniciativa que se tramitará en la Cámara de Diputados o en el Senado federal tomando en consideración la materia de la que se ocupe. Lo más interesante de la propuesta de reforma es que prescribe que los Reglamentos de las Cámaras han de establecer términos precisos para la tramitación de estas iniciativas; y que se admite tanto la iniciativa individual de las regiones, como las *iniciativas legislativas coordinadas* entre varias de ellas (o de las provincias autónomas), iniciativas estas últimas de *tramitación prioritaria* frente a las que parten de un solo ente regional o provincia autónoma.

E) *Las funciones del Senado como Cámara de representación territorial: La relevancia de las regiones*

El otro aspecto polémico de la organización del Senado federal, tal y como está siendo pertrechada en la tramitación de la propuesta de reforma, guarda relación con las nuevas funciones que se le asignan en el procedimiento legislativo, y también con las funciones que se le detraen. Pero antes de pasar a esas cuestiones, conviene hacer mención a tres asuntos en los que se pone de manifiesto la trascendencia que asume en esa propuesta la dimensión regional respecto de los procedimientos donde ha de intervenir el Senado.

En primer lugar, *la disolución de un Consejo regional o la remoción de un Presidente de la Junta regional, que hayan cometido actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley, o por razones de seguridad nacional*, sólo pueden adoptarse, con decreto motivado del Presidente de la República, *mediando el parecer previo del Senado federal* (art. 126.1 CI) (18).

(18) Esta competencia exclusiva del Senado se ha incorporado en las modificaciones introducidas en la Cámara de Diputados. En la propuesta aprobada en primera lectura en el Senado y en el texto constitucional vigente se atribuye a una comisión mixta de diputados y senadores para las cuestiones regionales, que debe ser simplemente oída, no emitir un parecer.

En segundo lugar, la última redacción dada al art. 64.3 CI prevé que en las votaciones del Senado federal, junto al *quórum de presencia*, fijado en la mayoría de los miembros de la Cámara, y el *quórum de votación*, establecido en la mayoría de los presentes, habrá de concurrir también un tercer requisito para que dichas votaciones sean válidas, un *quórum presencial de carácter regional* que exige la presencia en las votaciones de senadores de al menos un tercio de las regiones.

En tercer lugar, en la redacción dada por la propuesta de reforma al art. 64.6 CI, se prevé la obligatoriedad de dar audiencia a los Consejos regionales en el procedimiento legislativo donde prevalece la decisión de la Cámara de Diputados sobre la del Senado (19). De esta forma, las regiones podrían ser determinantes para *provocar* la intervención del Senado en un procedimiento en el que, como se verá a continuación, su actuación no es *preceptiva* y es de alcance limitado.

Esta última cuestión nos conduce directamente a hacer referencia a los distintos procedimientos parlamentarios previstos en la propuesta de reforma y a las funciones asignadas al Senado federal en los mismos. Funciones que, en algún caso, irían *más allá* de lo que suele corresponder a una Cámara territorial; en otros, sin embargo, se quedarían *más acá* de lo que debería serle propio.

F) *Los diferentes procedimientos legislativos previstos en la propuesta de reforma: El lugar del Senado en los mismos*

La nueva redacción dada en la tramitación de la propuesta legislativa de reforma al art. 70 CI, convierte a este precepto de la Constitución que disciplina el procedimiento legislativo en uno de los más complejos del futuro texto constitucional. En el mismo se prevén tres procedimientos diferenciados, dependiendo del contenido de la propuesta legislativa a examen por las Cámaras: *Uno en el que prevalece la decisión de la Cámara de Diputados, otro en el que prevalece la decisión del Senado federal, y otro de carácter bicameral paritario.*

Corresponde a la *Cámara de Diputados* la tramitación y aprobación de las propuestas legislativas que se refieren, entre otras, a las *materias de compe-*

(19) Art. 60.1: «El Reglamento del Senado federal de la República regula las modalidades y los plazos para la manifestación del parecer que cada Consejo o Asamblea regional puede expresar, oído el Consejo de las autonomías locales, acerca de las propuestas legislativas a las que se refiere el art. 70.2».

tencia exclusiva del Estado (20); o a la ratificación de los *tratados internacionales* que se han de autorizar mediante ley (según lo previsto en el art. 80 CI, entre los que han de considerarse incluidos los tratados comunitarios, aunque ni el texto vigente ni el de la propuesta de reforma se refieran expresamente a los mismos).

La función atribuida al Senado federal en este procedimiento consiste en la posibilidad de *introducir modificaciones al texto aprobado por la Cámara de Diputados en el plazo de treinta días* (quince si se trata de la conversión de un Decreto-Ley dictado por el Gobierno en esas materias); *modificaciones sobre las que decide definitivamente la Cámara de Diputados*.

La prevalencia del Senado federal se establece para aquellas propuestas legislativas que *determinen los principios fundamentales en las materias de competencia concurrente* (21). Aquí el procedimiento es similar al anterior, pero a la inversa. *El Senado aprueba la propuesta legislativa, que puede ser modificada por la Cámara de Diputados en el plazo de treinta días* (quince si se trata de decretos-leyes); y *sobre esas modificaciones decide el Senado federal definitivamente*.

Por último, la función legislativa se ejerce por las dos Cámaras, *en condiciones de paridad*, entre otros supuestos, entre los más significativos, en *materias de competencia exclusiva del Estado* vinculadas con el ámbito competencial regional o local (*La determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional; y la legislación electoral y la organización de gobierno de los entes locales*); en la regulación del *federalismo fiscal*; en la *definición del ejercicio del poder sustitutivo estatal*; en el *sistema electoral de la Cámara y del Senado*; en el caso de *las leyes constitucionales*; en la *definición de la participación de las regiones en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y a su actuación y ejecución*; o en la *definición de los principios fundamentales relativos a las leyes electorales regionales*.

Todo este cuadro procedimental no está exento de complicaciones. En primer lugar, para la votación final en la Cámara de Diputados o en el Senado federal, cuando deciden sobre las modificaciones propuestas por la otra Cámara (en los procedimientos de *prevalencia*), no se exige ninguna mayoría espe-

(20) Previstas, tras la reforma de 2001, en el art. 117.2 CI; salvo algunas excepciones, donde se ha de seguir el *procedimiento paritario*, a las que haremos referencia después.

(21) Las previstas en el art. 117.3 CI; materias en las que la competencia legislativa corresponde a las regiones, salvo el establecimiento de los principios fundamentales de las mismas, que se ha de hacer por ley estatal.

cial (como la mayoría absoluta en el Congreso prevista en la Constitución española).

En segundo lugar, la existencia de un triple procedimiento, diferenciado a partir del contenido de la propuesta legislativa, en el que varían las competencias de una u otra Cámara a resultas del procedimiento que se haya de seguir, genera la posibilidad de que se produzcan *conflictos de competencia* entre ambas ramas del Parlamento, a la vez que conlleva la *necesidad de que se establezcan los criterios y los órganos encargados para resolver los eventuales conflictos*.

Además, como demuestra la práctica en el supuesto del reparto de competencias entre el Estado y los entes territoriales subestatales, en la mayor parte de las ocasiones los límites de las materias competenciales son fluidos, una determinada propuesta legislativa podría ocuparse, al mismo tiempo, de materias que corresponderían al procedimiento en el que prevalece la Cámara de Diputados y otras propias del procedimiento en el que prevalece el Senado federal (22). La situación se complicaría aún más si tenemos en cuenta que, en el *iter* de tramitación de una propuesta legislativa, ésta puede sufrir variaciones en su contenido que repercutan en el procedimiento apto para su aprobación.

Por estos motivos, la propuesta de reforma constitucional prevé algunos mecanismos para mitigar o solventar esos inconvenientes, que son, básicamente, los siguientes:

G) *La iniciativa legislativa*

Ésta se atribuye a los *diputados y senadores* a título individual (art. 71.1 CI), pero sólo puede ser ejercida en el ámbito de las competencias de su Cámara respectiva. *Además, las Cámaras no disponen de iniciativa legislativa ante la otra Cámara*. Por su parte, la iniciativa del *Gobierno*, de los *Consejos regionales*, o la *iniciativa legislativa popular*, puede ejercerse sobre distintas materias, pero la propuesta legislativa deberá presentarse en la Cámara competente con arreglo al contenido material de la propuesta.

Así ocurre también con los Decretos-Leyes, que deberán presentarse en la

(22) En la experiencia constitucional española se han puesto de manifiesto los problemas que genera la existencia de dos tipos de leyes del mismo rango, diferenciadas por su procedimiento y por su contenido (leyes orgánicas y ordinarias, y el problema de las *materias conexas*); pero en la propuesta de reforma de la Constitución italiana el problema se agrava como consecuencia de la diferenciación funcional de una y otra Cámara.

Cámara correspondiente a resultas del ámbito material del que se ocupen (23); y con las leyes de delegación, que tendrían cabida también en el ámbito de *la determinación de los principios fundamentales de las materias competenciales concurrentes* (criterio material que, como se dijo, *asigna la prevalencia al Senado*). No obstante, ambos supuestos, relacionados directamente con la necesidad de homogeneidad política entre el Parlamento y el Gobierno, pueden ser conflictivos en el caso de que la mayoría política del *Senado federal* no se corresponda con la que sustenta al Gobierno a través de la Cámara de Diputados (24).

H) *Los mecanismos de resolución de las controversias competenciales entre la Cámara de Diputados y el Senado federal*

Para articular las cuestiones competenciales entre la Cámara de Diputados y el Senado federal en el procedimiento legislativo, el art. 70.6 de la propuesta de reforma dispone lo siguiente:

«Los Presidentes del Senado federal de la República y de la Cámara de Diputados, de mutuo acuerdo, deciden sobre las posibles cuestiones de competencia entre las dos Cámaras, planteadas según las normas de los reglamentos respectivos, en orden al ejercicio de la función legislativa. Los Presidentes pueden diferir la decisión a un comité paritario, compuesto por cuatro diputados y por cuatro senadores, designados por los respectivos Presidentes según el criterio de proporcionalidad respecto de la composición de las dos Cámaras. La decisión de los Presidentes o del comité es inenjuiciable en cualquier sede. Los Presidentes de las Cámaras, de mutuo acuerdo, a propuesta del comité, establecen, con base en normas previstas en los respectivos reglamentos, los criterios generales según los cuales una propuesta legislativa no puede contener disposiciones relativas a materias para las que deberían aplicarse procedimientos diferentes».

Son varias las cuestiones fundamentales que plantea este procedimiento de resolución de conflictos. Por una parte, la solución de los mismos se atribuye a *los Presidentes de las Cámaras o a un Comité paritario de cuatro diputados y de cuatro senadores* (nombrados por los presidentes respetando la propor-

(23) Las previsiones del art. 70 CI a las que ya se ha hecho referencia, confirman que estas normas con fuerza de ley del gobierno tendrían cabida en materias de cualquiera de los tres procedimientos allí previstos.

(24) A esta cuestión se hace referencia en el apartado I.

cionalidad de las Cámaras) *que deciden mediante acuerdo y, por tanto, en condiciones de igualdad plena entre ambas Cámaras. Además, esta solución no es recurrible ante ninguna instancia, ni interna en el seno del órgano legislativo, ni tampoco jurisdiccional* (25).

En un primer momento, la propuesta de reforma se refería a la *inenjuiciabilidad en referencia exclusivamente al ámbito interno de las Cámaras* (primera lectura en el Senado), pero con las modificaciones incorporadas en la Cámara de Diputados se disciplinó que no tenía cabida en ninguna sede (*in alcuna sede*), por lo que parece que tampoco ante la jurisdicción constitucional. En los comentarios a la propuesta de reforma constitucional se plantea la duda de *si esta previsión de inenjuiciabilidad impediría también un control de constitucionalidad de la ley por vicios formales* (por ejemplo, *por utilización de una vía procedimental legislativa incorrecta*), cuando medie una decisión previa de los Presidentes o del Comité resolviendo una cuestión de competencia.

Por otra parte, la propuesta de reforma constitucional establece que *corresponde a los Presidentes de las Cámaras, a propuesta del Comité, establecer criterios generales, a partir de las normas previstas en los reglamentos, para determinar la admisibilidad de las propuestas legislativas a partir de la imposibilidad de que contengan disposiciones que se refieran a materias a las que se han de aplicar diferentes procedimientos legislativos*.

Por último, el texto de la propuesta establece que *las cuestiones de competencia, que se resuelven según el procedimiento descrito, son planteadas por las Cámaras; sin embargo, el texto no define si es una iniciativa que adopta la Cámara en pleno o puede corresponder a las minorías, y tampoco si las cuestiones competenciales son preventivas* (antes de la aprobación final de la ley) o *sucesivas*, con la relevancia que esto tendría en relación con la modificación de las propuestas legislativas durante su tramitación a través de enmiendas. *La solución de estas cuestiones queda diferida a los reglamentos de las Cámaras*.

1) El mecanismo de la prevalencia del Gobierno frente al senado

El texto de la propuesta de reforma atribuye al Gobierno una facultad esencial en el procedimiento legislativo en que ha de decidir de manera preva-

(25) Así, no cabría que las Cámaras planteasen un conflicto de atribuciones ante la Corte Constitucional frente a la decisión de los Presidentes o del Comité; y tampoco cabría un *recurso interno*, por ejemplo ante el Pleno de las Cámaras.

lente el *Senado federal*, que se justifica en la nueva forma de gobierno prevista en la reforma.

A grandes rasgos, la propuesta constitucional parte de un sistema de *elección popular indirecta del Primer Ministro*, ya que los candidatos a este cargo deben estar vinculados a las diferentes listas electorales que se presentan a las elecciones a la Cámara de Diputados; el Presidente de la República nombra al *Primer Ministro sobre la base de los resultados de las elecciones de la Cámara de Diputados*; mientras que la Cámara de Diputados se pronuncia con un voto sobre el programa de gobierno que ha de presentarle el *Primer Ministro* una vez nombrado, programa del que tiene que dar cuenta también al Senado, pero sobre el que esta Cámara no se pronuncia a través de una votación. En consecuencia, la relación de confianza parlamentaria se instaura propiamente entre la Cámara de Diputados y el Primer Ministro, y sólo esa Cámara puede exigir responsabilidad política a éste a través de la moción de censura, o con un voto contrario a la cuestión de confianza que el *Primer Ministro* sólo puede plantear en esa Cámara.

Sin embargo, puede ocurrir que la *actuación* del programa del Gobierno pase por la aprobación de leyes sobre materias en las que prevalece la decisión del Senado, cuya mayoría puede no coincidir con la mayoría que sustenta al *Primer Ministro* en la Cámara de Diputados. Con el objeto de evitar que la acción de dirección política del Gobierno pueda encontrarse con el veto del Senado federal, el art. 70.4 del proyecto de reforma incorpora la siguiente salvaguarda a favor de aquél:

«En el caso de que el Gobierno considere que sus propias modificaciones a una propuesta legislativa, sometida al examen del Senado con arreglo [al procedimiento donde prevalece la decisión del Senado], son esenciales para la actuación de su programa aprobado por la Cámara de Diputados, o bien para la tutela de las finalidades previstas en el art. 120.2 [sustitución de los entes territoriales por el Estado], el Presidente de la República, verificados los presupuestos constitucionales, puede autorizar al Primer Ministro para exponer sus motivaciones ante el Senado federal, que decide en el plazo de treinta días. Si dichas modificaciones no son acogidas por el Senado, la propuesta legislativa es transmitida a la Cámara de Diputados, que decide de manera definitiva, por mayoría absoluta de sus componentes, sobre las modificaciones propuestas. La autorización por parte del Presidente de la República prevista en el párrafo anterior puede tener por objeto únicamente las modificaciones propuestas por el Gobierno y aprobadas por la Cámara de Diputados».

Esta previsión de la reforma suscita un buen número de cuestiones interpretativas sobre las que no puede profundizarse en este momento; de la misma

interesa destacar, no obstante, los siguientes aspectos: Por una parte, que el *Gobierno puede hacer valer ante el Senado las modificaciones a un texto legislativo que haya propuesto y que hayan sido votadas favorablemente en la Cámara de Diputados, cuando el Senado se ha de pronunciar de manera definitiva sobre la propuesta legislativa con arreglo a los criterios para diferenciar entre los procedimientos legislativos previstos en la reforma* (en el ámbito de la definición de los principios esenciales en las materias concurrentes).

Para que la intervención del Gobierno sea posible, éste debe considerar que *esas modificaciones son esenciales para la ejecución del programa de legislatura, o bien que lo son para la tutela de las distintas finalidades que justifican la intervención sustitutiva del Estado (que los entes territoriales incumplan las normas internacionales o comunitarias, que exista peligro para la seguridad pública, para garantizar la unidad jurídica y económica, o la igualdad de derechos de los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado —art. 120.2—)*.

En estos supuestos, *previa autorización del Presidente de la República* (que ha de verificar si concurren las anteriores circunstancias, de la reforma constitucional no cabe deducir si con margen de discrecionalidad o si como acto debido), *el Gobierno expone sus motivaciones ante el Senado, que ha de decidir en el plazo de treinta días acerca de la aceptación o no de las modificaciones planteadas por el Gobierno*.

Por último, *la previsión fundamental que trastoca la función prevalente del Senado en el procedimiento legislativo consiste en que, si éste no acoge las modificaciones del Gobierno, la propuesta legislativa se transmite a la Cámara de Diputados, que decide en vía definitiva por mayoría absoluta*. En definitiva, se admite en la propuesta de reforma *la prevalencia en todo caso (salvo en las materias de bicameralismo paritario) de la Cámara que representa a la soberanía popular frente a la Cámara de representación territorial, cuando esté en juego la ejecución del programa del Gobierno-mayoría parlamentaria, o en el supuesto excepcional de actuación de los poderes sustitutivos del Estado*.

J) *El procedimiento legislativo paritario*

Como se señaló más arriba, en la propuesta de reforma constitucional subsisten determinadas materias en las que la función legislativa es ejercida por ambas Cámaras en condiciones de igualdad (26). En este supuesto, la solu-

(26) Como es sabido, esa es la regla sin excepción del bicameralismo perfecto propio del texto constitucional italiano aún vigente.

ción adoptada en la propuesta constitucional (art. 70 CI) para el caso de que el texto legislativo aprobado por una y otra Cámara no sea idéntico, consiste en que *las desavenencias se resuelvan a través de una Comisión paritaria convocada por los Presidentes de ambas Cámaras y compuesta por treinta diputados y treinta senadores* (repartidos proporcionalmente según la composición de las mismas), *que está encargada de proponer un texto unificado que se somete a la votación final* (sin posibilidad de enmiendas) *de ambas Cámaras; todo ello en un plazo de tiempo que viene determinado por los Presidentes de las Cámaras.*

V. ADDENDA FINAL SOBRE UNA CUESTIÓN VINCULADA A LA REFORMA
CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA: EL CONTENIDO PROPIO
DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La reforma constitucional italiana de 2001, al definir un nuevo ámbito potencial de las regiones, y un nuevo contenido y un nuevo procedimiento de aprobación de los estatutos regionales (*como se ha dicho, los estatutos ordinarios se aprueban exclusivamente con ley regional*), ha traído como consecuencia que algunas regiones hayan aprobado nuevos Estatutos que han sido impugnados por el Gobierno ante la Corte constitucional en determinados supuestos.

Estos acontecimientos parecen poner de manifiesto las ventajas de la naturaleza propia de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional, como *normas de carácter bifronte*, naturaleza que sitúa la toma de posición del Estado central en un momento más adecuado, el *político* de aprobación del Estatuto en las Cortes Generales, con posibilidades de concertación entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente; frente a lo que ocurre actualmente en Italia, donde la intervención del Estado en relación con los estatutos ordinarios sólo puede hacerse en el momento de su posible impugnación preventiva ante la Corte constitucional, a la que corresponde en estos casos la difícil tarea de *componer* una solución jurisdiccional a partir de la garantía de la Constitución, pero también de la preservación del Estatuto *como acto fundador del ente regional y expresión de su identidad.*

Esta última caracterización del Estatuto se usa intencionadamente, ya que es la que ha utilizado la Corte constitucional italiana en los recursos planteados por el Gobierno en los que se impugnaban determinados preceptos *programáticos* previstos en algunos estatutos regionales, por no compaginarse con el contenido atribuido al Estatuto en la Constitución italiana y vulnerar las competencias del Estado. La Corte adopta una posición acerca de esos

*fin*es, *valores*, *objetivos*, o *principios* previstos en algunos estatutos, sobre la que la doctrina se muestra en algunos casos *crítica* y en otros *comprensiva*.

En las Sentencias 372, 378 y 379 de 2004, la Corte hubo de examinar la constitucionalidad de determinadas previsiones estatutarias en las que se concretaban como finalidades de las distintas regiones *el derecho de voto de los emigrantes, el reconocimiento de otras formas de convivencia, la tutela del medioambiente y del patrimonio cultural, la promoción de la cultura del respeto de los animales, la promoción del desarrollo económico, la promoción del desarrollo de la cooperación*, etc. Y se pronuncia reiterando, en primer lugar, su anterior jurisprudencia en la que admitía que los estatutos podían incorporar *un contenido eventual*. Pero el aspecto más importante es que la Corte considera que los recursos son *inadmisibles* afirmando que esos contenidos estatutarios *no son idóneos para lesionar la Constitución*, al definirlos *como enunciados de carácter no prescriptivo o vinculante que despliegan una función de naturaleza cultural o política, pero no normativa*. Y como no tienen naturaleza normativa, *carecen de eficacia jurídica, pero también de la posibilidad de vulnerar la Constitución*.

Ciertamente, estas consideraciones plantean problemas de calado en un contexto como es el propio del ordenamiento italiano (o del ordenamiento español), donde los tribunales constitucionales han debido afirmar de manera rotunda, en sus primeras decisiones, el carácter normativo de los preceptos *programáticos* previstos en las respectivas constituciones. *Pero no cabe desdeñar el valor que pueden tener esas consideraciones en un contexto donde los Parlamentos regionales pretenden adoptar las vestes de constituyente cuando se trata de elaborar o reformar sus estatutos, que se convierten, así, en expresión del pacto fundador de esa comunidad y donde se pretenden incorporar, en consecuencia, algunos principios esenciales que pueden definir a la misma*.

Quizás podrían tener alguna relevancia, en materias conflictivas en nuestro ordenamiento como *la denominación estatutaria de una Comunidad Autónoma como Nación*, las afirmaciones de la Corte constitucional italiana en estas decisiones, donde considera que «... *a esos enunciados estatutarios, aunque se encuentren incorporados en un acto-fuente, no se les puede reconocer ninguna eficacia jurídica, situándose en el plano de las convicciones expresivas de las diferentes sensibilidades políticas presentes en la comunidad regional en el momento de la aprobación del estatuto*»; estos enunciados desplegarían «... *una función de naturaleza cultural o política, pero no normativa*». En definitiva, una eficacia similar a la que suele ser propia de los preámbulos de las Constituciones (*no en el caso francés, evidentemente*), que podría hacer constitucionalmente admisibles en nuestro ordenamiento previsiones estatutarias como la referida, más aún si se incorpora al preámbulo del Estatuto reformado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANZON, A., «La Corte condanna all'“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli Statuti regionali ordinari», en *www.associazionedeicostituzionalisti.it (AIC)*.
- BARBERA, A., «Osservazioni sul testo approvato in seconda lectura dalla Camera dei Deputati», en *AIC*.
- BARBERO, M., «Alle regioni una potestà legislativa “doppiamente” residuale», en *AIC*.
- BIFULCO, R., «Senato federale: dov'è finita la contextualità affievolita?», en *AIC*.
- CANDIDO DE MARTIN, G., «Il reparto della potestà regolamentare tra Stato, regioni ed enti locali», en *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio (Jornadas de Pisa)*.
- CARAVITA DI TORITTO, B., «Il “cosa”, il “quando”, il “come” nella discussione sulle riforme costituzionali», en *www.federalismi.it*.
- CAVALERI, P., «Definizione e delimitazione delle materia di cui all'art. 117 Cost.», en *Jornadas de Pisa*.
- D'ATENA, A., «La riforma del regionalismo riformato. A proposito del testo licenziato dal Senato il 25 marzo 2004», en *AIC*.
- D'ATENA, A., «Materia legislative e tipologia delle competenze», en *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2003.
- FROSINI, T. E., «La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato», en *AIC*.
- GROPPI, T., «I nuovi Statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale», en *Diritto e Giustizia*, núm. 47, 2004.
- MAGRO, C., «Il riparto di competenze legislative fra Stato e regioni nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V», en *AIC*.
- PIZZETTI, F., «Potestà legislativa vs. Potestà amministrativa: il precario equilibrio tra reparto materiale delle competenze e principio di sussidiarietà», en *Jornadas de Pisa*.
- PITRUZZELLA, G., «Gli Statuti delle regioni ad autonomia speciale: cosa sopravvive?», en *Jornadas de Pisa*.
- RONCHETTI, L., «La giurisprudenza costituzionale nel 2003», en *AIC*.
- SACCO, F., «Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della “tutela della concorrenza”) della Corte costituzionale», en *AIC*.
- SCACCIA, G., «Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare», en *AIC*.
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO. UFFICIO RICERCHE SULLE QUESTIONI ISTITUZIONALI. *La riforma della Parte II della Costituzione, Brogliaccio* núm. 8 (Studio núm. 638).
- SERVIZIO STUDI DEL SENATO. UFFICIO RICERCHE SULLE QUESTIONI REGIONALI E DELLE AUTONOMIE LOCALI. *Il nuovo Senato federale. Come è composto. Quali leggi approva e come. Le altre attività. Quando entra in funzione.* (Studio núm. 643).

RESUMEN

A partir del análisis de la propuesta de reforma constitucional del Estado regional que se encuentra en tramitación en el Parlamento italiano, este artículo pone de relieve los aspectos de esa reforma que pueden servir como punto de referencia en el proceso de modificación de la Constitución española que está impulsando el Gobierno. En la reforma italiana se contienen algunas iniciativas de gran interés en cuanto a la incorporación a la Constitución de la denominación de las regiones, a la definición de las competencias de las regiones y del Estado en la ejecución del Derecho comunitario, o a la organización del Senado como Cámara *federal*. Aspecto este último donde el Parlamento italiano está teniendo algunas dificultades para alcanzar una regulación articulada y coherente.

PALABRAS CLAVE: Estado regional; Senado federal; reforma constitucional.

ABSTRACT

This study starts by analysing the proposal that is currently making its way through the Italian Parliament for constitutional reform favouring a regionalized state. It then goes on to emphasize certain aspects of the reform that may serve as points of reference for the process of amending the Spanish constitution which is being promoted by the present government. The Italian reform includes some very interesting initiatives; for instance giving constitutional recognition to the names of the regions, defining the respective powers of the regions and the central government in implementing European Community law, and reorganizing the Senate as a *federal* chamber. Regarding this last, the Italian Parliament is having some difficulty drawing up cohesive and coherent legislation.

KEY WORDS: Regionalized state; federal Senate; constitutional reform.