

CRONICA DEL ENCUENTRO SOBRE EL DECIMO ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA CELEBRADO EN SIENA EN NOVIEMBRE DE 1988

Angel Rodríguez Díaz

Universidad de Málaga · Instituto Universitario Europeo, Florencia

Durante los días 4 y 5 de noviembre pasado, tuvo lugar en la Cartuja de Pontignano, en Siena, un encuentro entre iuspublicistas italianos y españoles. El encuentro, organizado por la Universidad de Siena y el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, con ocasión del décimo aniversario de la Constitución española, reunió, bajo el título de «Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive», a especialistas de los dos países, agrupados en cuatro ponencias, cada una de ellas con un relator de cada nacionalidad. De esta manera, se trataron los siguientes temas: el sistema de fuentes y su incidencia sobre la forma de gobierno, las relaciones entre el Jefe del Estado, el Gobierno y el Parlamento, la participación de las comunidades autónomas en la actividad estatal de «indirizzo politico» y el control sobre los poderes y las garantías de los derechos.

La ponencia sobre el sistema de fuentes estuvo a cargo de los profesores Alessandro Pizzorusso, de la Universidad de Florencia, y Rafael Gómez-Ferrer, de la Universidad de Madrid. Pizzorusso estructuró su intervención en base a tres aspectos comunes a los ordenamientos italiano y español, en los que cabe establecer una relación entre el sistema de fuentes y la estructura de gobierno: la existencia de un Estado regional, con regiones o comunidades autónomas con capacidad legislativa, lo que obliga a considerar diversos ordenamientos; la configuración de un Estado democrático, donde la voluntad popular aparece como la fuente última de la ley; y la configuración del Estado de Derecho, que tiene como consecuencia principal la normativización de la Constitución y el control de este carácter normativo por el Tribunal Constitucional. Desde esta perspectiva, el ponente analizó la presencia en ambos ordenamientos de diversos institutos: los «valores superiores» del ordenamiento jurídico, decretos-leyes, actos normativos de carácter pactado o convencional, etc. Merece destacarse, en este sentido, la problemática suscitada por la posibilidad de reglamentos independientes, problema éste recientemente saldado, por lo que

hace al caso italiano, con la aprobación de la ley 400/88, de 23 de agosto, sobre la actividad del gobierno, que expresamente prevé la posibilidad de tal ejercicio de la potestad reglamentaria, siempre que no exista sobre la materia una reserva de ley.

Gómez-Ferrer, por su parte, estructuró su intervención en base a las tres crisis habidas en el concepto de Ley: crisis de la ley como expresión de la voluntad nacional, potencialmente ilimitada; la crisis del concepto unitario de ley y la crisis del concepto unitario de ordenamiento jurídico. Desde el primer punto de vista, la crisis se salda, como es conocido, con el cambio habido en la propia concepción sobre la Ley, asegurando el principio básico de subordinación de la ley a la Constitución. De forma no menos importante —aunque sí más compleja— se evidencia la incidencia sobre el sistema de fuentes de los otros dos aspectos inicialmente mencionados. La crisis del concepto unitario de Ley obliga a la búsqueda de nuevos criterios para relacionar los diversos tipos de leyes del Estado. A juicio del ponente, la evolución habida en gran parte de la doctrina iuspublicista española ha pecado, en este sentido, de cierta precipitación en la importación de criterios doctrinales. En efecto, evidenciada la imposibilidad de seguir operando con los criterios clásicos que se manejaban en la época preconstitucional (los de jerarquía, temporalidad y especialidad), se acude al criterio de competencia para disciplinar la relación entre diversos tipos de Leyes del Estado, extendiendo su aplicación incluso a supuestos en donde no se daban las condiciones que la propia doctrina italiana consideraba imprescindibles, a saber: disparidad de actos jurídicos (de sujetos o procedimientos) o existencia de una reserva material para cada tipo de Ley.

Para solucionar los problemas derivados de la existencia de casos en los que no parece apropiado aplicar el principio de competencia, el profesor Gómez-Ferrer propone, como ya ha hecho en trabajos anteriores *, la aplicación del principio de «función constitucional» de la Ley.

El criterio de «función constitucional» permite así poder calibrar las relaciones que existen entre diversas leyes orgánicas cuando todas ellas inciden sobre la distribución territorial del poder, ya que, en esos casos, es la propia Constitución la que fija su posición relativa de acuerdo con la función que cumplen en el sistema jurídico. Es el caso, también, de la relación que existe entre las leyes incluidas por el artículo 28.1 LOTC en el llamado «bloque de constitucionalidad». El mismo criterio es útil también para establecer las relaciones entre leyes básicas del Estado y las Leyes de las Comunidades sobre una misma materia.

La ponencia sobre las relaciones entre el Jefe del Estado, el Gobierno y el Parlamento contó como relatores a Alberto Capotosti, de la Universidad de Roma, y a Oscar Alzaga, de la UNED. Para Capotosti,

* Véase «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía, función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, 113, 1987: 7-38.

la Constitución española puede considerarse, en este aspecto, como una suerte de «laboratorio político», debido a los diversos mecanismos que se ponen en juego en el texto constitucional con la intención de disciplinar de una determinada forma las relaciones entre los diversos poderes. En su ponencia, destaca la posición peculiar de la Corona, a la que atribuye importantes funciones; entre ellas se encuentran, incluso, funciones de «indirizzo» político, como, por ejemplo, en el caso de la proposición del candidato a la Presidencia del Gobierno, que, dados determinados resultados electorales —fundamentalmente, la inexistencia de una mayoría parlamentaria definida— puede actuar, a juicio del ponente, como invitación a la Cámara a optar por determinadas fórmulas de gobiernos de coalición. En cuanto a las relaciones entre Gobierno y Cortes, tal como quedan reguladas por el título V de la Constitución, Capotosti se ciñe al análisis, ya común entre nosotros, de las diversas disposiciones constitucionales como muestras de un parlamentarismo racionalizado y con vocación de garantizar sobre todo la estabilidad gubernamental, aun en casos de gabinetes que no cuenten con una mayoría absoluta en el Congreso. En esta misma línea, para Alzaga, el análisis de las normas constitucionales y subconstitucionales (por ejemplo, reglamentos parlamentarios) sobre las relaciones entre Gobierno y Cortes debe partir de una previa consideración política, a saber: la creencia que existía en el ánimo del constituyente de que el sistema de partidos español no sería capaz de generar un gobierno mayoritario y, por lo tanto, estable. Desde esta perspectiva, pueden analizarse los institutos de votación de investidura, cuestión de confianza y moción de censura que se encuentran en el título V de la Constitución; e incluso otros, cuya presencia allí es de más difícil justificación sistemática, como es el caso de los estados de alarma, excepción y sitio. La imposibilidad del gobierno de vincular la cuestión de confianza a la aprobación parlamentaria de un proyecto de Ley, que en principio no encajaría en este diseño constitucional, tiene también su explicación según las creencias del constituyente sobre el panorama electoral y de partidos: de esta manera se permite la subsistencia de un gobierno minoritario, pero se le obliga a negociar continuamente con la oposición las medidas legislativas, sin darle la posibilidad de vincular a alguna de ellas su propia subsistencia. Es, por lo tanto, al igual que el de las leyes orgánicas, un mecanismo de prolongación del consenso constituyente.

Estas previsiones constitucionales se vierten también en los reglamentos parlamentarios. Por lo que se refiere a éstos, en concreto al Reglamento del Congreso de los Diputados, tanto en el provisional de 1977 como en el definitivo de 1982, se contienen diversas disposiciones que, en coherencia con lo previsto a nivel constitucional, permiten una cómoda subsistencia parlamentaria del gobierno minoritario, a las que, según el ponente, se plegó la oposición en el momento de su aprobación a cambio de asegurar en el mismo Reglamento una disciplinada sumisión de los diputados y senadores a sus propios grupos parlamentarios.

La conclusión a la que conduce la ponencia del profesor Alzaga —y, en cierta manera, implícita también en las consideraciones de Capotosti— es evidente: la «paradoja constitucional» actual es precisamente que ciertos mecanismos constitucionales, como los descritos, fueron pensados para una situación política radicalmente distinta de la presente. Las erradas previsiones del constituyente sobre la imposibilidad de que la fragmentación ideológica del electorado fuera capaz de generar mayorías estables, ha producido un «efecto no querido», una cierta disfuncionalidad en estos aspectos, donde a su propio efecto reforzador se le suma la existencia, desde 1982, de un gobierno respaldado por un solo partido que cuenta con la mayoría absoluta en las Cámaras.

La tercera ponencia, sobre la participación de las Comunidades autónomas en la actividad estatal de «indirizzo» político, tuvo como correlatores a los profesores Carrozza, de la Universidad de Florencia, y González Casanova, de la Central de Barcelona. Carrozza basó su exposición en la evolución actual del federalismo y regionalismo «garantista» al «cooperativo», donde lo principal no es ya la delimitación clara de las esferas de competencia del Estado Central y de las regiones o Estados Federados, sino la institucionalización de fórmulas de cooperación entre ambos. Esta evolución política, entre cuyas causas se encuentran, como se sabe, las necesidades administrativas y de «policy» del Estado Social, presenta, sin embargo, diversas fórmulas institucionales. Partiendo de una clasificación tripartita, Carrozza compara los diversos mecanismos de cooperación que, en este sentido, se dan en los ordenamientos y la práctica italiana y española: mecanismos de participación de regiones o Comunidades Autónomas en la toma de decisiones que corresponden al Estado (fundamentalmente, a través de segundas Cámaras de representación territorial); mecanismos que, a la inversa, regulan la participación del Estado en la toma de decisiones sobre materias de competencia de las regiones, reservándose el Estado la legislación básica sobre el particular, o mediante diversas «normas de clausura» (así, el art. 150.3 de la Constitución española), o mediante la definición inicial por parte del Estado del diseño institucional de los entes regionales (aspecto éste donde quizá más se evidencian las diferencias entre el sistema italiano y el español); considera, por último, la existencia de mecanismos «neutros», que pueden cumplir alternativamente las funciones de las dos categorías anteriores, y que se refieren a la existencia de pactos o convenios entre regiones y el Estado sobre determinadas materias, o a mecanismos de cooperación administrativa, como las Conferencias Ministeriales Sectoriales.

Para el relator español, la cuestión de la participación regional en la acción de impulso político estatal se encuentra en la actualidad sólo ante un panorama de posibilidades abiertas, siendo necesario para completarlo, más que una serie de reformas institucionales, una voluntad política de renovación del espíritu de consenso de los tiempos constituyentes. Bajo esta óptica, y coincidiendo parcialmente con la

clasificación propuesta por Carrozza, se analizan diversos mecanismos de participación de las CC. AA. en el «indirizzo» político estatal: en primer lugar, el residenciado en las Cortes Generales, a través de la iniciativa legislativa y de reforma Constitucional que los artículos 87.2 y 166 de la Constitución conceden a las Comunidades, y a través del Senado, como Cámara de representación territorial. En lo que hace a este último aspecto, hay que destacar, como es de sobra conocido, la disfunción de la actual configuración constitucional del Senado, tanto en lo que se refiere a la presencia de las Comunidades Autónomas como criterio de representación, como a las funciones que la Alta Cámara desarrolla sobre temas del interés de éstas. En segundo lugar, se pasa revista a la presencia de las CC. AA. en los órganos político-administrativos, tanto de ámbito estatal como de composición mixta.

La última parte de la ponencia de González Casanova se refiere al ámbito de la Comunidad Europea. Es evidente que la solución al problema de la imbricación de las CC. AA. en la toma de decisiones llevada a cabo en el ámbito comunitario será en el futuro una garantía importante de cara a asegurar el cumplimiento de estas decisiones cuando afecten a materias sobre las que las Comunidades Autónomas tengan transferidas competencias. De nuevo aquí el principal problema para llenar el vacío existente no parece ser tanto el de la reforma institucional, sino el de la voluntad política.

La cuarta y última ponencia, sobre el control de los poderes y las garantías de los derechos de los ciudadanos, estuvo a cargo de los profesores Paolo Barile, de la Universidad de Florencia, y Luis López Guerra, Magistrado del Tribunal Constitucional español. La ponencia del profesor Barile se centró en la exposición de la sistemática del título I de la Constitución española, según los diversos mecanismos de protección de los derechos que se siguen de la clasificación que realiza el artículo 53. Junto a los diversos mecanismos jurisdiccionales de protección de los derechos allí especificados, es necesario tener en cuenta también una serie de garantías no jurisdiccionales, entre las que, a juicio del ponente, se encuentran, entre otras, la propia super-rigidez constitucional en materias de derechos fundamentales, o la acción popular regulada en el artículo 125 de la Constitución, junto con la presencia de figuras no propiamente jurisdiccionales, como la del Defensor del Pueblo. Para López Guerra, que centró su exposición en el ámbito de las garantías jurisdiccionales accionables a instancias de los particulares, existen aún ciertos problemas de desarrollo constitucional que impiden una optimización de los recursos, abundantes cuando no superpuestos, que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos para la protección de sus derechos constitucionales. Así, en lo que hace a la protección frente a posibles vulneraciones de derechos provenientes del poder ejecutivo, es donde se concentran mayor número de recursos: los previstos para algunos derechos específicos (por ejemplo, en las leyes de desarrollo del derecho de reunión, del *habeas corpus*, en la Ley electoral, etc.), los que se derivan de la ley 62/78, cuyo procedimiento se aplica a las disposicio-

nes del artículo 53.2 de la Constitución, y la vía del recurso de amparo, cuyas posibilidades de aplicación en este punto son contemplados por el artículo 43 LOTC con gran amplitud. Por otra parte, como se sabe, frente el poder legislativo, el ciudadano no cuenta con la posibilidad de un recurso de amparo directo, salvo en el caso de actos sin valor de ley de las Cámaras del Estado o autonómicas.

Es en lo que hace a las posibles violaciones provenientes del poder judicial en el campo, en donde la sistemática constitucional plantea mayor número de problemas. A juicio del ponente, cabe destacar entre ellos el que se deriva del hecho de que no se haya contemplado un procedimiento especial, preferente y sumario, para el caso de posibles violaciones de derechos fundamentales por parte del poder judicial. Esta deficiencia, unida a la amplitud del artículo 24 de la Constitución y al amplio número de derechos fundamentales procesales que en consecuencia se constitucionalizan, provoca, entre otras disfunciones, la sobrecarga de recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional que, en esas circunstancias, pierde el carácter de instancia subsidiaria.