

# Impresiones de un constitucionalista español sobre la Constitución italiana en su 60<sup>o</sup>

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA

## 1. *Aproximación*

Poco después del 60 cumpleaños de la Constitución italiana de diciembre de 1947 se celebra en España el 30 aniversario de la Constitución de diciembre de 1978, que supuso la culminación del proceso de vuelta a la democracia después de la prolongada noche del franquismo. Estas dos efemérides son motivo más que justificado para tratar de exponer, aunque sea de manera breve, la influencia que una norma fundamental surgida después de la traumática experiencia de la Segunda Guerra Mundial ha tenido sobre el proceso de elaboración de una Constitución que, entre otras cosas, aspiraba a situar a España en la Europa que tenía consolidadas sus libertades democráticas y desarrollaba un proceso de integración.

En realidad, la relación que tendría que analizarse es la existente no entre dos normas fundamentales sino entre los constitucionalismos; en este caso el italiano y el español, que es mucho más rica, más pro-

longada en el tiempo y en ambas direcciones, y que, al menos, puede remontarse a la Constitución española de 1931 y a la incidencia que tuvo en la norma fundamental italiana de 1947 en asuntos, por citar un ejemplo, como el regionalismo.

La conexión italo-española se ha incrementado de manera notable en los últimos 30 años como se evidencia, primero, por la publicación en lengua española de textos de politólogos y constitucionalistas italianos (Giovanni Sartori, Alessandro Pizzorusso, Alessandro Pace, Gustavo Zagrebelsky,...) y de trabajos doctrinales de autores españoles sobre instituciones italianas (por ejemplo, el libro del profesor Martín de la Vega *La sentencia constitucional en Italia. Tipología y efectos de las sentencias en la jurisdicción constitucional italiana: medio siglo de debate doctrinal*, CEPCO, 2003); en segundo lugar, por la elaboración en Italia de estudios de investigación sobre derecho constitucional español (por ejemplo, el de Giancarlo Rolla *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Jovene Editore, Napoli, 1986, o,

más recientemente, los de Laura Frosina, *La delega legislativa nell'esperienza costituzionale spagnola*, Giuffrè, Milano, 2005, y Francesca Nugnes, *Le politiche di finanza pubblica nello stato regionalizzato*. Il caso spagnolo alla luce dell'esperienza italiana, Giuffrè, Milano, 2005) o la traducción al italiano de libros de constitucionalistas españoles, como el del profesor Blanco Valdés (*Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli Editore, Torino, 1999), o el del profesor Varela Suanzes (*Governo e partiti nel pensiero britannico 1690-1832*, Giuffrè, Milano, 2007).

Esta interacción puede, además, explicar influencias de la Constitución española de 1931 en la de 1978 tamizadas por la Constitución italiana de 1947. Y es que, como ya comentó en pleno proceso constituyente español Andrea Manzella [*«Il sistema parlamentare nel progetto costituzionale spagnolo»*]<sup>1</sup>, los materiales y las técnicas empleados forman parte desde hace tiempo del *euroconstitucionalismo* y, añadidos nosotros, en los primeros años del siglo XXI no se limita a los ordenamientos constitucionales nacionales sino que alcanza al proceso de «constitucionalización europeo»<sup>2</sup>.

Si bien en las páginas siguientes nos centraremos en la referencia que supuso la Constitución italiana para los constituyentes españoles, queremos apuntar de manera breve algunos ejemplos del, también en afortunada expresión de Manzella, *internacionalismo constitucional* italo-español, que es evidente en los ámbitos doctrinal y jurisprudencial.

Las conexiones doctrinales, de las que es buen ejemplo el *Giornale di Storia Costituzionale*, ya se evidenciaron, sin ir más lejos, en el momento constituyente espa-

ñol: así, Manzella [ob. cit.] recuerda el seminario «sul pre-progetto costituzionale spagnolo» organizado por la Scuola di perfezionamento in scienze amministrative de la Universidad de Bologna en mayo de 1978 y en el que participaron, entre otros, los profesores italianos Galeotti, La Pergola, Galgano, Rescigno, Paladin, Levi y Sandulli, y los españoles De Vega, Santamaría, Lucas Verdú, Martín Retortillo y Martín Mateo. Habrá incluso referencias a este seminario en el debate del proyecto de Constitución a su paso por el Senado.

Estos encuentros son cada vez más frecuentes y casi inexcusables cuando se cumplen aniversarios «redondos» como, por citar un ejemplo próximo en el tiempo, los recientes 50 años de la Corte Costituzionale italiana y los 25 años del Tribunal Constitucional español, que se ha conmemorado con las IV Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional y que han dado lugar al libro del mismo título (Ministerio de Justicia, 2007), pero no es necesario un pretexto cronológico para analizar de forma conjunta ambos sistemas constitucionales en alguna de sus múltiples facetas<sup>3</sup>.

La elevada consideración que ha merecido en España la doctrina iuspublicista italiana y en especial, por lo que aquí corresponde, la existente en el momento constituyente español y en los primeros años de desarrollo del sistema nacido en 1978, se evidencia, primero, en la temprana traducción a la lengua española de alguno de los manuales de referencia en el derecho constitucional italiano, como las *Lezioni di diritto costituzionale*, del profesor Alessandro Pizzorusso, publicado en 1984 en el Centro de Estudios Constitucionales; en segundo lugar, en la obligada cita de estudios de autores italianos en los trabajos de investi-

gación que se desarrollan en las universidades españolas y, finalmente, en la realización y publicación por investigadores españoles de estudios monográficos sobre instituciones y órganos constitucionales italianos.

No menos relevante es la influencia que la jurisprudencia constitucional italiana ha tenido en la evolución y desarrollo de la española a través de la recepción de construcciones italianas; de la mención de las sentencias de la Corte Costituzionale como fórmula de diálogo que emplea el Tribunal Constitucional español o, directamente, de la cita de jurisprudencia italiana como elemento adicional de argumentación.

Veamos algunos ejemplos: en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo STC) 140/1986 y en el voto particular a la STC 116/1986 se habla de «sentencia manipulativa»; la jurisprudencia de la Corte es citada para delimitar el significado del derecho a la igualdad (STC 24/1982) y la prohibición de discriminación (STC 39/2002), del derecho a la vida (STC 53/1985), del derecho de reunión (STC 36/1982), de la garantía de la libertad personal (STC 19/1988), de la tutela judicial y la doble instancia (SSTC 64, 65 y 66/2001), de la libertad de antena y creación de medios de comunicación (SSTC 31 y 127/1994) o de la inviolabilidad parlamentaria (STC 51/1985); incluso, y a pesar de las notables diferencias entre el estado autonómico español y el estado regional italiano, en materia de conflictos competenciales territoriales (SSTC 165/1985 y 15/1997)<sup>4</sup>.

El conocimiento en España de la doctrina jurisprudencial italiana se revela particularmente importante cuando se suscitan problemas que con anterioridad han

llegado a la Corte Costituzionale, como se ha puesto de manifiesto hace poco tiempo con la introducción en la legislación electoral española de la obligación de integrar en las candidaturas al menos al 40% de miembros de uno y otro sexo; esta previsión normativa fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional por un órgano judicial y por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados. Como se puede leer en la Sentencia 12/2008, de 29 de enero<sup>5</sup>, el juzgado que planteó la cuestión de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado que defendió la constitucionalidad de la ley, los diputados recurrentes, la mayoría del Tribunal que resolvió que la reforma era constitucional y el magistrado discrepante que firmó un voto particular mencionan y comentan la sentencia de la Corte Costituzionale n° 422, de 12 de septiembre de 1995<sup>6</sup>.

## 2. *La recepción del constitucionalismo italiano en la Constitución española de 1978*

Para analizar la presencia del constitucionalismo italiano en el proceso constituyente español es obligado, como señala el profesor Joaquín Varela<sup>7</sup>, ensamblar la perspectiva normativo-institucional con la doctrinal y, además, conectar las normas, las instituciones y las doctrinas constitucionales con la sociedad en la que se insertan.

Antes de estudiar dicha presencia es obligado advertir, como recuerda el profesor y expresidente del Tribunal Constitucional español, Pedro Cruz Villalón, en un estudio similar al presente pero relativo a «la recepción [en España] de la Ley Fundamental de la República Federal de Alema-

nia»<sup>8</sup>, que los constituyentes españoles de 1978 no pretendieron ser originales más que en aquellos aspectos en los que las necesidades de la realidad española lo demandaban, como era el problema de la descentralización política territorial. Por lo demás, eran conscientes de que sus fuentes debían ser, por una parte, la precedente experiencia constitucional-democrática española de 1931, pero, sobre todo, la cultura del Estado constitucional contemporáneo europeo.

De la lectura de los trabajos parlamentarios de la Constitución española se puede concluir que si bien los constituyentes manejaron numerosos textos vigentes, los que más se emplearon fueron las Constituciones del entorno político y geográfico: las de la República Federal de Alemania, Italia, Francia, Portugal, Grecia, Dinamarca y Suecia. Y dentro de este variado elenco hay unanimidad doctrinal en señalar que los textos más influyentes fueron, primero, la Ley Fundamental alemana y, en segundo lugar, la Constitución de la República italiana.

Aunque hay diversas razones que pueden explicar esta atención primordial a la Constitución alemana, ya en 1978 se apuntó que su condición de norma de referencia estuvo «asociada, sin duda, a su imagen, muy extendida, de Constitución eficaz para procurar una democracia estable»<sup>9</sup>; eso era prioritario para los constituyentes españoles: conseguir una norma «de consenso» que permitiera la realización de orientaciones políticas diferentes sin que, a diferencia de lo que había ocurrido en otras épocas de la historia constitucional española, supusiera enfrentamientos políticos y sociales e inestabilidad institucional.

Precisamente, el ideal preferente de la

gobernabilidad resultó un factor determinante para lo que se puede denominar «recepción negativa»; es decir, el rechazo a importar instituciones y normas que la experiencia comparada y, de manera especial, la italiana, venía demostrando que dificultaban la labor de gobierno. Como apuntó ya Manzella respecto al sistema parlamentario español, se adoptaron «istituti che rendono assai piú difficili ostruzionismi all'italiana» (*ob. cit.*, pág. 331).

Buena prueba de que la estabilidad parlamentaria y gubernamental que pretendían los constituyentes pudo finalmente realizarse en la práctica es que en 2008 ha comenzado la 9ª Legislatura en 30 años y a lo largo de este tiempo se han producido 3 casos de mayoría absoluta y no habido gobiernos de coalición, ya que todos los gabinetes han sido de un único color político (1 gobierno de Unión de Centro Democrático -1978/1982-; 6 gobiernos del Partido Socialista Obrero Español -1982/1996 y 2004/...-, y 2 gobiernos del Partido Popular -1996/2004-). A su vez la mayoría de los gobiernos, en especial desde 1982, ha tenido una duración prolongada (de dos o más años), con pocas crisis o remodelaciones.

Otro ejemplo de inspiración negativa, sobre el que se volverá más adelante, es el rechazo súbito a incorporar el referéndum abrogativo que los constituyentes españoles decidieron tras constatar las experiencias italianas de 1978.

### 3. *El constitucionalismo italiano en el debate constituyente español*<sup>10</sup>

El proceso constituyente de 1978 en España es un buen ejemplo de que, como también recuerda Joaquín Varela<sup>11</sup>, a través de

la lectura de los debates parlamentarios se puede reconstruir la doctrina constitucional que se expone en esos debates. Y la doctrina constitucional empleada por los constituyentes españoles debe mucho tanto a la normativa y al iuspublicismo italiano.

Una primera muestra la encontramos en las intervenciones realizadas por los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados durante el debate del Proyecto de Constitución. En esta fase es frecuente la apelación a la historia de Italia, a su propio proceso constituyente después de la Segunda Guerra Mundial, a varias de sus instituciones, a alguno de los principios estructurales del Estado italiano, a los derechos fundamentales reconocidos en su Constitución, a los problemas similares a los que también tiene en ese momento España (terrorismo) y a la propia doctrina italiana.

Así, en la Comisión Constitucional se habla del carácter «progresista y moderno» de la Constitución italiana (Peces Barba), de una «democracia vecina a la nuestra y hermana», donde «existen grupos armados dispuestos, precisamente en nombre de su ideal y de su disponibilidad, a entregar la vida, a quitársela también violentamente a determinados ciudadanos» (Pérez Llorca), de que su Constitución es «la más paralela a lo que nosotros queremos hacer» (Fraga), de su «regionalismo político» (Ortí Bordás, Fraga, De la Fuente), de «un Estado fundado en el trabajo» (Cisneros), de la improcedencia de comparar las «actuales instituciones italianas con las de las viejas Repúblicas de Venecia, Pisa o Génova» (Pérez-Llorca), del «referéndum que se celebró en Italia en vísperas de la reunión, en el año 1947, de la Asamblea Constituyente (referéndum

sobre cuya limpieza caben las más largas y fundamentales sospechas, según reconoce la Historia, cualquiera que sea la opción política del historiador)» (Herrero), de que «esta doctrina de las nacionalidades la inicia Mazzini, que es el autor de la nación italiana» (Carro), de «la solución, a mi modo de ver muy eficaz, de la Constitución italiana del 47, que distingue entre regiones con estatuto especial y regiones con estatuto ordinario» (Ortí Bordás), de que en Italia «la lengua toscana no es la misma que la napolitana ni la misma que la veneciana y se siguen hablando todas estas variantes de un idioma primitivo, que es la derivación del latín, pero la lengua toscana se ha convertido definitivamente en la lengua italiana» (Fraga), de la «constitucionalización del derecho de sindicación de los trabajadores» (Martín Toval), del silencio de la Constitución italiana sobre la mayoría de edad civil (Alzaga), de los derechos de los extranjeros (Solé Barberá), de la consideración de qué delitos son políticos a efectos de extradición (Alzaga y Herrero), del concepto de «libertades y derechos democráticos» (Herrero), de la abolición de la pena de muerte (Peces Barba, Solé Barberá y Vázquez Guillén), de las relaciones Iglesia-Estado (Alzaga), del control parlamentario sobre los medios de comunicación (Zapatero Gómez), del artículo 17 de la Constitución italiana como modelo para el derecho de reunión (Solé Tura), del divorcio (López Bravo), del artículo 56 de la Constitución italiana sobre el número de diputados (Solé Tura), de los resultados «contradictorios» de la experiencia italiana sobre la iniciativa legislativa popular (Alzaga), de los riesgos del referéndum en la práctica italiana (Peces Barba) y de las virtudes del referéndum

revocatorio (Fraga), de la constitucionalización de los grupos parlamentarios (Fraga), de la expropiación de bienes (Barón), sobre el reparto de recursos entre el Estado y las regiones (Letamendía), del procedimiento de reforma constitucional (Zapatero Gómez, Fraga), del riesgo de la partidocracia (Fraga), de la denominación del poder judicial (López Rodó) y del propio Preámbulo (Tierno).

La doctrina italiana, fue objeto de invocación frecuente por el diputado Fraga Iribarne, que se refirió a las tesis de Santi Romano, Virga, Zanobini, Ambrosini, Ballardore-Pallieri, Ranelletti y Pier Luigi Zampetti; Peces Barba mencionó, entre otras, las de Biscaretti di Ruffia.

A su paso por el Pleno del Congreso de los Diputados las referencias al constitucionalismo italiano decaen algo en número pero siguen siendo frecuentes y de gran relevancia. Surgen, por citar algunos ejemplos, cuando se debate la atribución de derechos políticos a los extranjeros por medio de una ley o un tratado internacional (Zapatero, Alzaga), el derecho de huelga (Saavedra), la propiedad y las garantías en caso de expropiación, la regulación del referéndum (Alzaga, Fraga). Se menciona también con respeto la figura y la política de Aldo Moro (Roca) y dentro de la doctrina se menciona a Pellegrino Rossi (Alzaga).

En la Comisión Constitucional del Senado se acudió a la Constitución italiana para ilustrar la posición constitucional de los partidos políticos (Ollero), la promoción de la igualdad efectiva por los poderes públicos a semejanza del artículo 3.2 de la Constitución italiana (Villar), la edad electoral (Sánchez Agesta), la configuración del Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas (Benet), los referendos sobre leyes

regionales (Monreal), los riesgos de los miembros del jurado (Pedrol)<sup>12</sup>, el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional (Villar), la delegación legislativa (Martín Retortillo), el control de constitucionalidad de los tratados internacionales (Villar Arregui), la demora en la puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional como consecuencia de la necesidad de amplios acuerdos parlamentarios (Ollero Gómez),... En lo que respecta a las referencias doctrinales, el profesor y senador Ollero mencionó a La Pergola y Biscaretti y su colega Sánchez Agesta a Predieri.

Finalmente, en el Pleno del Senado, además de las reiteradas menciones al regionalismo, Villar Arregui insiste en la importancia del artículo 3 de la Constitución italiana; Royo-Villanova habla de la doctrina del Tribunal Constitucional italiano sobre la huelga y cita a Suppiej y Giugni, y Gamboa previene de los riesgos de inestabilidad gubernamental que se producen en Italia.

En resumen, el constitucionalismo italiano, en el sentido ya citado de sistema normativo, doctrina e incidencia de ambos en la sociedad y las instituciones, es el que está más presente entre los constituyentes españoles y, en general, la consideración que les merece es positiva como modelo en el que inspirarse para la incorporación de alguna de sus virtudes a la incipiente Norma Fundamental española. Por supuesto, no es ajena a este conocimiento del constitucionalismo italiano la formación académica iuspublicista o iusfilosófica de varios de los diputados españoles más activos en los debates parlamentarios (Alzaga, Herrero de Miñón, Solé Tura, Fraga Iribarne, Peces Barba, Zapatero Gómez, Tierno Galván,...), y lo mismo cabe decir de sus colegas en el

Senado (Martín Retortillo, Sánchez Agesta, Ollero Gómez). Varios de ellos han relatado luego su rica experiencia como constituyentes<sup>13</sup>.

#### 4. *La recepción «positiva» de la Constitución italiana de 1947 en la Constitución española de 1978*

La presencia de la Constitución italiana se detecta en tres ámbitos de lo que se convirtió en el texto normativo de la Constitución española: a) en materia de derechos fundamentales, b) en el sistema de fuentes del derecho constitucional y c) en la parte orgánica respecto al gobierno del Poder Judicial.

Dentro de la parte iusfundamental, la influencia es muy evidente e importante en la obligación que se impone a los poderes públicos de realizar actuaciones para lograr la igualdad efectiva de los ciudadanos; en la garantía subjetiva del derecho a la igualdad; en los derechos de las personas en su dimensión colectiva (derechos de reunión y asociación) y el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, y, finalmente, en la prohibición de la pena de muerte.

En lo que se refiere al sistema de fuentes, la inspiración italiana se revela, sobre todo, en la atribución de facultades legislativas a las comisiones parlamentarias y en la constitucionalización de los decretos legislativos y los decretos-leyes.

##### *a) La igualdad como derecho y como mandato a los poderes públicos*

Debe destacarse en particular la especial recepción que el artículo 3.2 de la Constitu-

ción italiana («È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese») ha tenido en el artículo 9.2 de la Norma Fundamental española: «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural» («Compete ai pubblici poteri promuovere le condizioni affinché la libertà e l'eguaglianza dell'individuo e dei gruppi cui partecipa siano reali ed effettivi; rimuovere gli ostacoli che impediscono o rendono difficile la loro realizzazione e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale»).

Es significativa la intervención del Senador Villar Arregui en la Comisión Constitucional del Senado, donde afirmó que el artículo que luego sería el 9.2 «como todos saben está inspirado en el artículo 3 de la Constitución italiana, ha sido allí puesto de manifiesto en múltiples ocasiones con motivo de la discusión e incluso de la eventual inconstitucionalidad de algunas medidas».

La clara similitud entre ambos preceptos no ha implicado idénticas consecuencias en ambos países, en parte debido a que el precepto español ha incorporado innovaciones no previstas 30 años antes; como ha dicho el Tribunal Constitucional español en la muy reciente y relevante STC 12/2008:

los avatares de las jurisprudencias italiana y francesa a que también se refieren las partes se explican justamente a partir de una diferencia fundamental entre aquellos ordenamientos y el nuestro, cual es la de la singularidad que en nuestro caso supone la amplitud del contenido del art. 9.2 CE que se proyecta expresamente a la participación política y que a la idea de remover añade, además, las de promover y facilitar. De ahí que la introducción en los países de nuestro entorno de medidas similares a las aquí controvertidas haya ido precedida o acompañada, según los casos, de reformas constitucionales que han incorporado la idea de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de la representación política — superando con ello una visión estrechamente formal y trascendiendo a los mandatos de mera remoción de obstáculos para lograr su efectividad— en términos similares a los que figuran desde un principio en la Constitución española.

Sin embargo, debe recordarse que ya en 2003 la Corte Costituzionale, en la sentencia nº 59, declaró que «le nuove disposizioni costituzionali pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale» y que «in definitiva — ribadito che il vincolo resta limitato al momento della formazione delle liste, e non incide in alcun modo sui diritti dei cittadini, sulla libertà di voto degli elettori e sulla parità di chances delle liste e dei candidati e delle candidate nella competizione elettorale, né sul carattere unitario della rappresentanza elettiva — la misura disposta può senz'altro ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza».

La dimensión objetiva del mandato de

igualdad dirigido a los poderes públicos en ambos textos constitucionales resulta reforzada con la garantía de la igualdad de los ciudadanos; así, el artículo 3 de la norma fundamental italiana dispone que «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Por su parte, el artículo 14 de la Constitución española declara que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» («Gli spagnoli sono uguali di fronte alla legge, senza che prevalga alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione e qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale»).

Como señala el Tribunal Constitucional español en la STC 216/1991, «la incidencia del mandato contenido en el artículo 9.2 sobre el que, en cuanto se dirige a los poderes públicos, encierra el artículo 14 supone una modulación de este último, en el sentido, por ejemplo, de que no podrá reputarse de discriminatoria y constitucionalmente prohibida — antes al contrario — la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente preteridos y marginados, a fin de que, mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial».

#### b) *La prohibición de la pena de muerte*

La Constitución española proclama en su artículo 15 que «todos tienen derecho a la

vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra» («Tutti hanno diritto alla vita e alla integrità fisica e morale, senza poter essere in alcun caso sottoposti a torture nè a pene o trattamenti inumani o degradanti. È abolita la pena di morte, salvo quanto possano disporre leggi penali militari in tempo di guerra»).

En el debate constituyente y en relación con la pena de muerte estuvo muy presente la Constitución italiana y, por parte de algún diputado, la equiparación entre el sistema fascista y el franquista y la necesaria abolición de esa pena en un sistema democrático; así, Solé Barberá dijo en la Comisión Constitucional que «no resulta nada extraño que tres países de nuestra área cultural, como son Italia, Alemania y Portugal, declararan en la primera Constitución democrática, después de la caída de los regímenes fascistas, la abolición de la pena de muerte».

Y en la Comisión Constitucional del Senado, la remisión a lo que puedan disponer las leyes penales en tiempo de guerra también se justificó en atención a lo previsto en ese momento en la Constitución italiana: «suprimir la pena de muerte, de acuerdo, con plena convicción y con todo entusiasmo, pero dejando a salvo la situación extraordinaria que se produce en el momento de la existencia de una guerra, y con ello voy en el camino del artículo 27 de la Constitución italiana, en el cual se dice que no se admite la pena de muerte más que en los casos previstos en las leyes militares de guerra, en situaciones de guerra».

### c) *Los derechos de las personas en su dimensión colectiva: reunión y asociación*

El diputado Solé Tura dijo en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados: «me gustaría proponer una enmienda que fuese en la línea de un artículo que me parece modélico en este sentido, que es el artículo 17 de la Constitución italiana,...».

Los derechos de reunión y asociación, en su versión italiana, dicen:

I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica

(art. 17).

I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (art. 18).

En la versión española,

1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes

[1. Si riconosce il diritto di riunione pacifica senza armi. L'esercizio di questo diritto non necessiterà previa autorizzazione.

2. Nei casi di riunione in luogo pubblico e di manifestazioni dovrà essere data comunicazione preventiva all'autorità, che potrà proibirla sol-

tanto quando esistano ragioni fondate di turbativa dell'ordine pubblico, con pericolo per persone o cose] (art. 21).

1. Se reconoce el derecho de asociación.
2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.
3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.
4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.
5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar».

- [1. Si riconosce il diritto di associazione.
2. Le associazioni che perseguono finalità o utilizzino modalità qualificate come reato sono illegali.
3. Le associazioni costituite nel rispetto di questo articolo dovranno essere registrate soltanto agli effetti della pubblicità.
4. Le associazioni potranno essere sciolte o sospese dalla loro attività in virtù di provvedimento giudiziale motivato.
5. Sono proibite le associazioni segrete e quelle di carattere paramilitare.] (art. 22)

Ya la Constitución española de 1931 incluía el derecho de reunión con un enunciado que anticipa el actual de las constituciones italiana y española: «queda reconocido el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestarse» (art. 38).

Y es que estas tres normas fundamentales han comprendido que el individuo desarrolla su personalidad en el seno de la sociedad y, por tanto, a través de ella se desenvuelve su dignidad. No es casualidad que el artículo 2 de la Constitución italiana diga que «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come sin-

golo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Por estos motivos, la capacidad jurídica iusfundamental de la persona debe plasmarse en la titularidad de los derechos no sólo cuando el individuo actúa aislado, sino también cuando entra en contacto social y actúa de forma colectiva (STC 139/1995, F. 4). Los grupos sociales resultado de este contacto son, además, el producto del ejercicio por parte del individuo de ciertos derechos fundamentales (asociación, reunión), cuyo objeto sólo puede ser adecuadamente garantizado si también se reconocen derechos fundamentales a los entes colectivos resultantes de su ejercicio. Sólo así se podrá rendir tributo al mandato incluido tanto en el artículo 3.2 de la Constitución italiana como en el artículo 9.2 de la española, que obligan a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan la realización y eficacia de la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran.

En la STC 36/1982 el Tribunal Constitucional recuerda que no se puede dar «carácter ilimitado al derecho de reunión, pues con tal conducta se incumpliría una exigencia constitucional trascendente, y se realizaría una defraudación de la potestad de prohibir que el artículo 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva, e incluso al margen de la buena fe, del ciudadano infractor, que debe conducir racional y jurídicamente a la misma sanción que tal norma establece para la presumible alteración del orden público, esto es, a la prohibición previa, en evitación de más graves medidas de disolución o represión de la reunión, que siempre deben evitarse;

por lo que ha de entenderse, que tales circunstancias son fundamento constitucionalmente lícito para prohibir la reunión, ya que el ejercicio ilícito de un derecho no puede protegerse jurídicamente, como determinó la Sentencia 54/1961 de la Corte Constitucional italiana».

Otro elemento común a los textos constitucionales italiano y español es que a la hora de incorporar estos derechos ya prevén límites expresos a las libertades garantizadas; así, garantizan el derecho de reunión «pacífica y sin armas», lo que constituye un claro límite positivo a ese derecho de reunión, excluyendo de su objeto las reuniones y manifestaciones violentas o armadas. No es necesario que una ley concrete o excluya ese tipo de reuniones y manifestaciones para que estas carezcan de protección constitucional. La propia Constitución lo ha hecho.

Coinciden también las normas fundamentales en que el legislador podrá regular el ejercicio del derecho de reunión y manifestación en lugares de tránsito público. Pero sólo podrá restringir el ejercicio de este derecho en esos lugares en los términos que fijan los artículos 17.3 y 21.2: cuando se pueda alterar el orden o la seguridad públicos y sin que la previa comunicación a la autoridad pública que ambos preceptos contemplan pueda concretarse en un remedo de autorización administrativa para el ejercicio de derechos fundamentales (en este sentido véanse las SSTC 36/1982, 59/1990 y la 66/1995).

En un sentido similar, tanto el artículo 18.2 de la Constitución italiana como el 22.5 de la española prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar. En consecuencia, la creación o afiliación a este tipo de asociaciones carecen de pro-

tección constitucional porque no cabe encuadrarlas en el objeto del derecho fundamental de asociación. Esto significa que un juez puede declarar inexistente una agrupación secreta o paramilitar de personas, incluso sujetarlas a sanción si así lo dispone el ordenamiento, sin afectar por ello al derecho fundamental de asociación. La administración pública, por su parte, podría denegar subvenciones o adoptar medidas de policía administrativa o negarles toda relevancia jurídica a dichas asociaciones sin por ello lesionar el artículo 22 de la Constitución española. En ninguno de los dos casos los actos del juez o de la administración requieren de la previa existencia de una norma con rango de ley que concrete ese límite o que les habilite para su aplicación.

d) *El reconocimiento constitucional de los partidos políticos*

Los constituyentes españoles se fijaron, a la hora de regular el papel de los partidos políticos, tanto en el sistema del «mero reconocimiento constitucional» (Constituciones italiana, francesa y portuguesa) como en la fórmula de la «incorporación constitucional» (Constitución alemana).

Y se decantaron por la primera opción; es decir, por tener en cuenta las funciones que incumben a los partidos políticos a los efectos de colocarlos en una posición que facilite el ejercicio de las mismas; dichas funciones son un efecto del ejercicio del derecho de asociación con una finalidad política, pero no una condición para el ejercicio de un derecho. La protección constitucional supone una garantía adicional al genérico derecho de asociación, pero no una garantía de un derecho diferente.

Es evidente que la redacción que utiliza la Constitución italiana en el artículo 49 («Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale») es distinta a la que emplea la española en el artículo 6 («Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos»)<sup>14</sup>.

Pero la filosofía es la misma: los partidos son entidades privadas que permiten a los ciudadanos participar de manera efectiva en la orientación política. Como recordó el Senador Ollero en la Comisión Constitucional de la Cámara Alta, «aun cuando existen precedentes anteriores, como el artículo 121 de la Constitución brasileña, fue, como es sabido, la Constitución italiana de 1947 la que, en su artículo 49, se refirió cumplidamente por primera vez en un texto fundamental europeo a los partidos políticos. Se daba así satisfacción a una necesidad acuciantemente denunciada...».

En palabras del Tribunal Constitucional, la relevancia constitucional de los partidos «viene justificada por la importancia decisiva que esas organizaciones tienen en las modernas democracias pluralistas, de forma que se ha podido afirmar por algunos Tribunales extranjeros que «hoy en día todo Estado democrático es un Estado de partidos»» (STC 3/1981, de 2 de febrero, F. J. 1) y en esa idea han insistido las respectivas doctrinas<sup>15</sup>.

En este ámbito debe recordarse también el «aviso para navegantes» que realizó en

la Comisión Constitucional el diputado Fraga Iribarne, que invocando a Pier Luigi Zampetti y, más allá en el tiempo, a Antonio Gramsci, aludió a los riesgos de la «partitocracia» y a la conversión del sistema de partidos en el «Príncipe moderno».

Y es bien conocido que la *lottizzazione* partidaria ha encontrado en España un reflejo tan nítido como el existente en Italia, como asimismo anticipó el Tribunal Constitucional en la sentencia 108/1986, de 29 de julio<sup>16</sup>.

#### e) La aprobación de leyes por las Comisiones parlamentarias

La Constitución española prevé en su artículo 75.2 y 3 que «las Cámaras pueden delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación. 3. Quedan exceptuados de los dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado».

En una línea similar la Constitución italiana, en el artículo 72, dispone que

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

Es evidente la similitud de ambos procedimientos de aprobación de leyes en comisión y también son muy semejantes los ámbitos en los que la aprobación de las leyes se reserva al Pleno de la Cámara: las modificaciones constitucionales, los asuntos internacionales y los presupuestarios; tampoco en España, al igual que en Italia, es posible delegar en las comisiones la aprobación o modificación de la legislación electoral pues es materia propia de ley orgánica y no delegable en las comisiones.

No obstante, estas similitudes formales no han ido acompañadas de una praxis similar en ambos sistemas constitucionales, pues mientras en España no es muy abundante la producción legislativa derivada de esta autorización constitucional, en Italia las «leggine», en palabras críticas de Roberto Martucci, han contribuido «a inflazionare la produzione legislativa»<sup>17</sup>.

#### f) *La delegación legislativa*

La delegación legislativa ya estaba presente en la historia española en el siglo XIX y alcanzó rango constitucional en el artículo 61 de la Constitución de 1931, si bien el artículo 76 de la Constitución italiana («L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti») inspiró en buena medida, junto a normas similares de Alemania (artículo 80), Francia (artículo 38) y Portu-

gal (artículo 168), el artículo 82 de la Constitución española:

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.
2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.
3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. la delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.
4. las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.
5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.
6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control<sup>18</sup>.

La Constitución española es especialmente precisa a la hora de regular la delegación legislativa. Coincide con la italiana en la obligación de establecer los principios y criterios que el Gobierno ha de seguir para el correcto ejercicio de la delegación, en la necesidad de que exista un objeto determinado y en el carácter temporal de la delegación.

Como ha advertido Ignacio Gutiérrez, el

vigoroso desarrollo de la delegación legislativa en Italia supone una diferencia adicional no irrelevante. Tal desarrollo ha sido determinado por las condiciones políticas del sistema parlamentario italiano: la justificación de la delegación y el grado y contenido de la vinculación del Gobierno dejan de depender de las exigencias técnicas y de la racional articulación entre principios y desarrollo; más bien, son condicionados por el nivel de debate y compromiso que, en la práctica política, los partidos consideran necesario o posible retener en el Parlamento. La situación política ha convertido la delegación en un elemento esencial y polivalente de definición de equilibrios y no sólo en las relaciones entre Parlamento y Gobierno; sus efectos comprenden la posición de la Magistratura y, en general, las relaciones de las fuerzas políticas y sociales<sup>19</sup>.

#### g) *El decreto-ley*

La figura legislativa del decreto-ley viene regulada en España, con el precedente del artículo 80 de la Constitución republicana de 1931, en el artículo 86 de la Norma Fundamental:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviera reunido, en el plazo de treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación,

para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Ya la primera doctrina (Astarloa Huarte-Mendicoa) que se ocupó de este precepto señaló que «el modelo más directo de la Constitución Española,... es el artículo 77 de la Constitución italiana de 1947»<sup>20</sup>, que dispone «... Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

La coincidencia más evidente en ambas Constituciones se produce en el llamado presupuesto habilitante, que es el que justifica la aprobación por parte del Gobierno del decreto-ley: la existencia de situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, que se han entendido como circunstancias que no han podido ser previstas y cuya regulación no puede realizarse a través del procedimiento legislativo común.

Una diferencia importante, que es la consecuencia obligada del distinto sistema de bicameralismo imperante en ambos países (imperfecto en España, perfecto en Italia), es que la convalidación del decreto-ley es en España competencia exclusiva del Congreso de los Diputados, no del Senado.

Se advierte también una mejora tempo-

ral en el caso español: el plazo para someter el decreto-ley a la convalidación del Congreso se reduce a la mitad; además, el debate es sobre la totalidad del decreto y no sobre aspectos puntuales.

#### h) *El Consejo General del Poder Judicial*

Este órgano representa un buen ejemplo de institución inexistente en España e importada del constitucionalismo extranjero: de la Constitución francesa (artículo 65), de la portuguesa (artículo 220), pero, de manera especial, de los artículos 104 y 105 de la Constitución italiana de 1947 y de su Consiglio Superiore della Magistratura.

La Constitución española incluye este órgano en el artículo 122.2 y 3:

2. El Consejo General del poder judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. 3. El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión<sup>21</sup>.

Sobre los riesgos que implicaba este modelo de gobierno del Poder Judicial ya advirtió el Tribunal Constitucional: «se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el

objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial» (STC 108/1986).

La grave es que los peores augurios sobre esta institución se han cumplido con más intensidad en España que en Italia, pues no parece exagerado afirmar que el Consejo General del Poder Judicial ha sido, como argumenta con detalle Diego Íñiguez, un fracaso en su función constitucional y ello por diversas causas: los defectos de funcionamiento interno del órgano, las consecuencias del modo en que intervienen en torno a él los auténticos sujetos decisivos - que son los responsables en materia de justicia de los partidos, el Ministerio, el propio Consejo y los grupos parlamentarios. Y, en definitiva, la deficiente cultura política o constitucional que se revela en torno a la realidad del sistema de gobierno del poder judicial<sup>22</sup>.

#### 5. *La recepción «negativa» del constitucionalismo italiano*

Ya se ha anticipado que junto a la muy importante recepción positiva, no cabe olvidar que en el proceso constituyente español también se produjo un rechazo a importar instituciones y normas que la experiencia comparada y, de manera especial, la italiana, venía demostrando que

dificultaban la labor de gobierno. Ya Manzella apuntó que «si allarga la possibilità di governo maggioritario del parlamento» y que se adoptaron «istituti che rendono assai più difficili ostruzionismi all'italiana» (*ob. cit.*, pág. 331).

En los debates se insiste en la necesidad de evitar la interinidad de los gobiernos y la brevedad de las legislaturas, poniendo siempre el caso italiano como el ejemplo más evidente de un modelo que ha fracasado en lo que a la estabilidad parlamentaria y gubernamental se refiere.

Si contra ese riesgo los parlamentarios ya estaban prevenidos, contra los problemas derivados de la institución del referéndum se reaccionó de manera súbita en el mes de junio de 1978, si bien ya se advertía cierta reticencia que la práctica italiana no hizo sino avalar.

El artículo 85 del Anteproyecto de Constitución disponía

1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores. 3. El plazo previsto en el artículo anterior, para la sanción real, se contarán en este supuesto, a partir de la publicación oficial del resultado del referéndum. 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado. 5. Una ley orgánica regulará las condiciones del referéndum legislativo y del constitucional, así como la iniciativa popular a que se refiere el presente artículo y la establecida en el artículo 80.

Este texto, que tenía en España el precedente del artículo 6 de la Constitución de 1931, resultó modificado parcialmente por la Ponencia constitucional y experimentó una completa transformación a su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda «in voce» presentada por el diputado Solé Tura pero apoyada por todos los Grupos salvo el de Alianza Popular, de acuerdo con la cual «1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey con refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución». Esta es, en esencia, la redacción que acogerá el texto definitivo en el artículo 92.

La explicación de este profundo cambio en el debate constituyente la encontramos en boca de los propios parlamentarios: «estamos a favor de la democracia directa, pero el referéndum puede implicar la manipulación de la pregunta que se hace al pueblo y puede constituir, como en Italia, un práctica antidemocrática» (Peces Barba).

Como recuerda Cruz Villalón<sup>23</sup>, a los constituyentes españoles les parecieron especialmente preocupantes los resultados del referéndum italiano de 11 de junio sobre la Ley de financiación de los partidos políticos, a favor de cuya derogación se pronunciaron el 43% de los votantes.

## 6. Conclusiones

En estas páginas hemos visto que la presencia del constitucionalismo italiano ha sido extraordinariamente importante en el proceso constituyente español. Es verdad que su influencia ha de situarse en un contexto más amplio de recepción de instituciones procedentes de otros sistemas, singularmente el alemán, y de la propia historia constitucional española y que, además, como por otra parte es lógico, no se han incorporado de manera mecánica, sino adaptándolas a las necesidades del momento y a las posibilidades políticas y sociales.

También se puede concluir que el desarrollo posterior de esas recepciones ha seguido un camino propio y, en ocasiones, ha generado unos resultados muy diferentes a los acontecidos en el sistema de origen.

En todo caso, también hemos constatado que la vitalidad de las conexiones constitucionales italo-españolas no ha hecho sino aumentar en los treinta años transcurridos desde 1978 y que ambos constitucionalismos se relacionan e influyen con fluidez, tanto en el ámbito normativo-institucional como en las esferas doctrinal y jurisprudencial.

En suma, un constitucionalista español difícilmente podrá comprender algunos de los elementos estructurales del Estado social y democrático de derecho que nace en 1978, y del euroconstitucionalismo en general, sin estudiar su conexión con el entramado normativo-institucional y doctrinal que emana de la vigente Constitución de la República italiana.

<sup>1</sup> *Politica del Diritto*, IX, n° 3, 1978, pág. 330.

<sup>2</sup> Sobre la europeización de los constitucionalistas nacionales y de los tribunales constitucionales véase Peter HÄBERLE en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (VVDStRL), 50, 1991, p. 156 ss.; este autor aboga por una «hermenéutica común europea», VVDStRL, 53, 1994, p. 115 ss. Sobre la estructuración de una «offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten», véase, del mismo autor, *Die Verfassung der Pluralismus*, Königstein/TS, 1980, pp. 69 y ss. Konrad HESSE sostuvo que la interpretación constitucional no puede hacerse de manera aislada, prescindiendo de la dimensión europea del derecho constitucional; véase «Stufen der

Entwicklung der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit», *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Peter Häberle (Hrsg.), Neve Folge, Band 46, 1998.

Sobre los derechos en Europa y los tribunales, Sergio PANUNZIO (Coord.), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene Editori, Nápoles, 2005.

<sup>3</sup> Es el caso por ejemplo, de *Formas de gobierno y sistemas electorales (la experiencia italiana y española)*, (coordinadores Gerardo Ruíz-Rico y Silvio Gambino), Universidad de Jaén/Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

<sup>4</sup> Toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puede consultarse en <http://www.tribunal-constitucional.es>

<sup>5</sup> Disponible en <http://www.tribun->

[nalconstitucional.es/jurisprudencia/STC2008/STC2008-12.html](http://www.tribun-constitucional.es/jurisprudencia/STC2008/STC2008-12.html)

<sup>6</sup> Una prueba adicional de este interés por la jurisprudencia italiana es la próxima publicación, por el profesor Roger Campione y por quien firma estas páginas, de una edición comentada de las sentencias básicas de la Corte Costituzionale italiana, que será editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>7</sup> Véase su estudio «Alcune riflessioni metodologiche sulla storia costituzionale», *Giornale di Storia Costituzionale*, n° 12, 2006, págs. 15 y sigs.; también «Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional», *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n° 8, 2007, disponible en <http://hc.rediris>.

es/08/articulos/html/Numero08.html

<sup>8</sup> *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, CEPACO, Madrid, 2006, 2ª edición, págs. 77 y sigs.

<sup>9</sup> Santiago VARELA: «La Constitución española en el marco del Derecho constitucional comparado», *Lecturas sobre la Constitución española*, Tomás Ramón Fernández (ed.), 1978, págs. 13 y sigs.

<sup>10</sup> Pueden consultarse todos los trabajos constituyentes en la página del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/>

<sup>11</sup> «Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional», cit.; también en el n° 12 del *Giornale di Storia Costituzionale*.

<sup>12</sup> Este Senador dice que «en estos momentos nosotros tenemos delante el ejemplo trágico y decisivo de lo que está ocurriendo en Italia, cuando los Jurados tienen que verse ante delinquentes pertenecientes a las llamadas Brigadas Rojas. Hace dos años, en Turín concretamente, se iba a juzgar a unos miembros de una de estas bandas y ellos se negaron a ser defendidos por los abogados y a ser juzgados por los Jurados, diciendo que si los abogados defendían y si los Jurados juzgaban, los considerarían como siervos del Estado, y atenderían contra sus vidas. El Decano de Turín, haciendo honor a la entrega que cualquier abogado tiene hacia su profesión, asumió el riesgo de la defensa, y pocos días después este Decano de setenta y tres años, en el momento de salir de su despacho, fue cobarde y vilmente asesinado por los miembros de las Brigadas Rojas. Llegó el momento del juicio y, a pesar de lo que le había ocurrido al Decano, los abogados se presentaron

allí para ejercer, contra la voluntad de los miembros de las Brigadas acusados, su ministerio de defensa. Quienes no se presentaron fueron los jurados. Ni un sólo miembro del Jurado se presentó allí, porque es natural que al ciudadano se le puedan exigir en tiempo de paz determinados sacrificios, pero no se le puede exigir el heroísmo».

<sup>13</sup> Los llamados «padres de la Constitución» (Gabriel Cisneros, Manuel Fraga, Miguel Herrero de Miñón, Gregorio Peces Barba, José Pedro Pérez-Llorca, Miquel Roca y Jordi Solé Tura) han contado su experiencia en diversas obras publicadas al celebrarse determinados aniversarios constitucionales: por ejemplo, en *La Constitución española de 1978: 20 años de democracia*, CECPO, Madrid, 1998, en la que se incluye un trabajo titulado «Veinte años después: reflexiones de los padres constituyentes»; también en *Reflexiones de los ponentes de la Constitución española 1978-2003: 25 aniversario de la Constitución*, Senado-Aranzadi, 2003 y en *La Constitución en el Parlamento 1977-1978*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.

El senador y catedrático de Derecho Administrativo, Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, publicó *Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984.

<sup>14</sup> El precepto referido a los partidos políticos no sufrió grandes modificaciones a lo largo de los debates constituyentes: el texto del Anteproyecto de Constitución («Los partidos expresan el pluralismo democrático, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Se forman y ejercen su actividad libre-

mente dentro del respeto a la Constitución y a la ley.») fue ligeramente retocado en el Informe de la Ponencia («Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley»); en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas se introdujo, a iniciativa del Diputado Tierno Galván, la exigencia de que «su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Finalmente, en el debate de la Comisión de Constitución del Senado, y como consecuencia de una enmienda del Senador Ollero, se sustituyó la dicción «pluralismo democrático» por la expresión «pluralismo político»; véase la *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, Tomo I, págs. 8, 507 y 911; Tomo III, pág. 3096.

<sup>15</sup> En Italia, Alessandro PACE: *Problematika delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padua, 1992 (seconda edizione), págs. 363 y sigs., y Paolo RIDOLA: «Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti», *Giurisprudenza costituzionale*, n° 4, 1993, pág. 2060.

En España, Francisco José BASTIDA FREIJEDO: «La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos», en *Derecho de partidos*, José Juan González Encinar (Coordinador), Espasa, Madrid, 1992, págs. 69 y sigs.; Javier JIMÉNEZ CAMPO: «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», en *Jornadas de estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, vol. III, pág. 1630, y Miguel Ángel PRESNO LINERA:

*Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 42 y sigs.

- <sup>16</sup> En la citada resolución advierte el Alto Tribunal que «se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada en la norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. *La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial.*» (fj. Decimotercero) [la cursiva es nuestra].

Sobre esta cuestión nos hemos ocupado en *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, págs. 176 y sigs; previamente, Giancarlo ROLLA *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Napoli, 1986.

- <sup>17</sup> *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci editore, Roma, 2002, pág. 267.

- <sup>18</sup> 1. Le Cortes Generali potranno delegare al Governo la potestà di dettare norme con grado di legge su determinate materie non incluse nel precedente articolo. 2. La delegazione legislativa dovrà essere concessa mediante una legge di principi quando il suo oggetto sia la formazione di nuovi testi redatti in articoli o tramite una legge ordinaria quando si tratti di rifondere vari testi legali in un testo unico. 3. La delegazione legislativa dovrà concedersi al Governo in forma espressa, per materia definita e con determinazione del termine

per il suo esercizio. La delegazione si esaurisce attraverso l'uso fattone dal Governo tramite la pubblicazione delle relative norme. Non potrà intendersi concessa in modo implicito o per tempo indeterminato. Neppure potrà essere permessa la subdelegazione ad autorità distinte dal Governo. 4. Le leggi di principi delimiteranno con precisione l'oggetto e gli obiettivi della delegazione legislativa e i principi e criteri da seguirsi nel suo esercizio. 5. L'autorizzazione per rifondere testi legali determinerà l'ambito normativo a cui si riferisce il contenuto della delegazione, specificando se si limita alla mera formulazione di un testo unico o se comprende il riordinamento, la chiarificazione e l'armonizzazione dei testi legali che debbono essere riformulati. 6. Senza pregiudizio della competenza propria dei Tribunali, le leggi di delega potranno in ogni caso stabilire formule addizionali di controllo.

- <sup>19</sup> Ignacio GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ: *Los controles de la legislación delegada*, CEC, Madrid, 1995, p. 100.

- <sup>20</sup> Ignacio ASTARLOA HUARTEMENDICOA: «Artículo 86. Decretos-Leyes», *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por Óscar Alzaga, Tomo VII, artículos 81 a 96, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, pág. 154.

- <sup>21</sup> Como es conocido, la Costituzione italiana dispone lo siguiente: «Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica. Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione. Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordina-

ri di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio. Il Consiglio elegge un vice-presidente fra i componenti designati dal Parlamento. I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili. Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale (articolo 104).

Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati (articolo 105)».

- <sup>22</sup> Diego ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ: *El fracaso del autogobierno judicial*, Civitas, 2008.

- <sup>23</sup> «El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional», en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, cit., pág. 270.