

ALGUNOS RASGOS FUNDAMENTALES DEL PARLAMENTARISMO ITALIANO (*)

Por CARLO CHIMENTI

SUMARIO

I. LA ANOMALÍA DE FONDO DE LA FORMA DE GOBIERNO ITALIANA.—II. LAS REPERCUSIONES DE LA ANOMALÍA SOBRE LAS INSTITUCIONES: LA RELACIÓN PARLAMENTO/GOBIERNO.—III. LAS REPERCUSIONES DE LA ANOMALÍA SOBRE LAS INSTITUCIONES: EL GIRO DE 1988.—IV. EL PAPEL DE LOS DEMÁS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA CORTE CONSTITUCIONAL.—V. EL PAPEL DE LOS DEMÁS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: LA MAGISTRATURA Y LAS REGIONES.—VI. CONCLUSIONES.

I. LA ANOMALIA DE FONDO DE LA FORMA DE GOBIERNO ITALIANA

La forma de gobierno italiana escapa a la bipartición de los regímenes parlamentarios que puede establecerse a partir de su examen comparado. En efecto, tal bipartición muestra dos tipos de régimen parlamentario: aquél en el que rige entre los partidos la regla de la alternancia en el gobierno y aquél en el que, en cambio, se aplica la regla de la consociación (o del estar todos juntos en el gobierno). Sin embargo, entre nosotros sucede que algunos partidos están siempre en el gobierno, mientras que los demás permanecen constantemente en la oposición, sin posibilidad de «rotación» (De Vergottini).

(*) Texto correspondiente a las lecciones dictadas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba los días 18, 19 y 20 de febrero de 1991, en el marco del Programa Erasmus.

A esta primera diferencia se añaden —como es lógico— otras en el plano de la normativa sobre el parlamento y sobre el gobierno, la cual, en lugar de producir uno de los dos binomios que habitualmente se vinculan a la alternancia o a la consociación —es decir, gobierno directivo/parlamento ratificador (en el que prevalece el gobierno) y gobierno ejecutivo/parlamento decisor (en el que la relación es paritaria)—, genera un binomio original formado por un parlamento «veleidoso» y un gobierno «evanescente». No obstante, ya el simple hecho de que en nuestra forma de gobierno no se produzca la aplicación de la convención (o fórmula) de la alternancia ni de la fórmula consociativa, nos permite subrayar sobre el plano descriptivo que el nuestro es un parlamentarismo anómalo.

Por otra parte, si bien esa bipartición es una consecuencia de la «polarización» del sistema de partidos, dado que constituye una clasificación jurídica —hasta donde sea posible respecto de un fenómeno como el de la forma de gobierno, que no es exclusivamente jurídico—, y, en cuanto tal, junto a su virtualidad descriptiva goza también de capacidad prescriptiva y deontológica, parece razonable suponer que dicha anomalía tiene mucho que ver con los pésimos resultados, o sea, con las múltiples disfunciones, a las que da lugar, según la común opinión, nuestra forma de gobierno parlamentario. En efecto, quizá se podría hablar de la peculiar prescriptividad de esa clasificación en la medida en que se ajusta a la naturaleza de las convenciones (que no son normas jurídicas) y su relativa fuerza vinculante. Sin embargo, es preciso reconocer que la abolición de la anomalía de fondo de nuestra forma de gobierno, consistente en la ausencia en ella de las dos convenciones (o fórmulas) en virtud de las cuales se pueden tipificar las formas de gobierno parlamentario (y que, por tanto, están la una o la otra presentes en todos los regímenes parlamentarios conocidos) y en la presencia, en cambio, de convenciones *ad excludendum* (a algunos partidos del gobierno) y *ad includendum* (de los demás) que otros países ignoran, representa con toda verosimilitud el camino a recorrer para superar, antes o después, nuestras disfunciones. Con esto no pretendemos haber descubierto en dicha anomalía la causa única de todos los males que se producen en Italia o, si se prefiere, de todo aquello que hace más grave entre nosotros —tal como se suele reconocer— el problema de la gobernabilidad. Ciertamente, tiene razón quien sostenga que disfunciones tan graves cuanto extendidas, como, por ejemplo, la evasión fiscal, el absentismo y la criminalidad organizada, no encontrarían remedio inmediato con el abandono de las convenciones que diferencian nuestro parlamentarismo del practicado en otros sitios, puesto que dichas disfunciones tienen causas que se sitúan algunas por encima (las de carácter histórico-cultural, relativas a la actitud de los ciudadanos ante el Estado) y otras por debajo

(las de carácter normativo, relativas al diseño de los órganos constitucionales) de la peculiaridad en cuestión. Pero ésta es precisamente la causa central en el sentido que se sitúa a caballo de las demás y, por tanto, adquiere una relevancia decisiva, aunque no inmediata.

Ahora bien: antes de contentarnos con una conclusión semejante, debemos afrontar algunas observaciones que, si fueran válidas, afectarían radicalmente a la conclusión misma. En pocas palabras: se trata de valorar qué consecuencias cabe extraer del hecho siguiente: pese a que ya en los años setenta nuestra forma de gobierno era considerada como *l'homme malade* entre las democracias occidentales, y pese a que en el entretiem po su enfermedad no ha hecho otra cosa que agravarse, sin embargo, ya desde entonces posee el «inestimable mérito» (Elia) de haber sobrevivido, a diferencia de aquéllas con las que se le solía asimilar (la Alemania de Weimar y la IV República francesa), y que habían desaparecido con poca gloria. Mérito que, después de casi veinte años, parece evidentemente aún más señalado también porque, en el intervalo, nuestro país, además de desmentir las cada vez más frecuentes prognosis infaustas sobre su destino político, ha conocido un desarrollo sensacional que le ha convertido en una de las primeras potencias económicas del mundo, a pesar de la pobreza de sus recursos. Y esto debe tener alguna relación con la forma de gobierno que lo rige. Por eso es comprensible que tras todas las críticas que contra ella se dirigen se oculte la sospecha de que en Italia se haya inventado un *tertium genus* de régimen parlamentario que se sitúa junto a los otros dos practicados en el mundo occidental y que, por consiguiente, no sea correcto ver en ello una anomalía, sino que más bien debe verse una originalidad. Es decir, la sospecha de que en vez de ser anómala nuestra forma de gobierno porque no ha adoptado ni la alternancia ni la consociación esté equivocada la citada clasificación dicotómica de las formas de gobierno parlamentario precisamente porque no tiene en cuenta un tercer modelo, el nuestro, caracterizado por fórmulas de participación en el poder de los partidos distintas de las deducibles de las experiencias extranjeras.

Sin duda es un problema intrigante. No obstante, no faltan las razones para mantener firme el juicio de la anomalía, con todo lo que implica, de nuestra forma de gobierno. Entre tanto, conviene recordar que también se podría hablar, si se quisiera, de un *tertium genus*, de una vía original al parlamentarismo a incluir entre tantos *made in Italy* de la posguerra. Ahora bien: esto solamente sería posible a cambio de incluirla en la categoría de las que funcionan mal (aunque no necesariamente terminen mal: Sartori recuerda que el proceso de polarización de los partidos que ordinariamente conduce a la disolución del sistema, tal como sucedió precisamente en la Francia pregauillista, puede detenerse en algunos casos y estabilizarse, como

ha ocurrido en Finlandia, dando lugar a una «polarización controlada» que, tal vez, no suponga un resultado entusiastamente, pero supone una salida no letal). Categoría contrapuesta a las otras dos, integradas por las formas de gobierno que funcionan bien.

Ciertamente, el juicio sobre el funcionamiento bueno o malo de una forma de gobierno, cuando no descansa exclusivamente en el hecho de su supervivencia o no (en cuyo caso serían buenas todas las que permanecen con vida y malas solamente las que han caído), no puede prescindir de una pluralidad de indicadores considerablemente amplia (todos los que implica el gobierno de una sociedad) y no puede evitar un notable grado de subjetividad. Resulta, sin embargo, que, en el caso italiano, el análisis del CENSIS de 1989 percibe un generalizado descontento de los ciudadanos y una un tanto difusa necesidad de Estado después de años de exaltación de lo «privado». Y que nuestra forma de gobierno, al ser confrontada con la generalidad de las otras formas de gobierno occidentales, no suscita dudas en el juicio de la casi totalidad de los observadores: en ningún otro país se encuentra una situación de tan profundo y difuso marasmo de las instituciones como la que se expresa con la palabra «ingobernabilidad», comúnmente utilizada entre nosotros. Palabra que representa la negación de la misma razón de ser de una forma de gobierno en cuanto indica su incapacidad de alcanzar tal fin. No es casual que uno de los análisis más agudos del caso italiano y de su singularidad haya sido significativamente titulado *Soppravivere senza governare* (De Palma). Por todo ello, quien desee asumir la nuestra como un modelo de *tertium genus* de forma de gobierno debería cualificar tal *genus* como aquél propio de las formas de gobierno que no gobiernan y que unas veces sobreviven (como la nuestra) y otras no (como la Francia pregauillista). Un *genus* que, en cualquier caso, hay que considerar anómalo.

En segundo lugar, hay que destacar que la anomalía de nuestra forma de gobierno se confirma al confrontarla con los postulados del Estado democrático pluralista diseñado por nuestra Constitución a los que la forma de gobierno debe dar actuación. En efecto, es obvio que tal forma de Estado, para ser coherente con su propia cualificación, debe dar lugar a formas de gobierno en las que todos los partidos del sistema tengan, en principio, las mismas posibilidades de concurrir a la dirección política del país y, por tanto, de acceder a ella efectivamente antes o después. Esto no significa, naturalmente, exigir que todos los partidos accedan de hecho, juntos o separados, al poder dentro de un lapso de tiempo determinado. Sólo quiere decir que la forma de gobierno no puede, sin traicionar la esencia de la democracia pluralista, cualificarse por la exclusión de principio y prolongada indefinidamente de uno o más partidos, especialmente si representan una cuota importante del electo-

rado. Ahora bien: los dos tipos de parlamentarismo resultantes de la clasificación expuesta al inicio satisfacen esta fundamental exigencia, ya que la alternancia y la consociación son los únicos modos que se pueden plantear en abstracto mediante los que ningún partido del sistema queda excluido de la posibilidad de participar efectivamente en el poder y a través de los cuales, por tanto, queda asegurada su igual condición. Por el contrario, esto es lo que no ocurre en la forma de gobierno italiana, ya que se caracteriza por la aplicación de convenciones que comportan la discriminación por principio de algunos partidos y la reserva del acceso al gobierno para algunos otros. Y si una tal discriminación —en particular, de una fuerza política como el PCI, que tiene los papeles en regla con la Constitución y que representa todavía hoy algo menos del 30 por 100 del electorado— constituye una patente violación sustancial de la forma de Estado democrático-pluralista, no hay duda de que la forma de gobierno que con tal discriminación se caracteriza es anómala.

No es posible, por otra parte, atenuar este juicio a la vista de que el electorado ha compartido hasta ahora tal discriminación sobre la base de aquel miedo visceral al comunismo que Ronchey bautizó años atrás como el «factor K», que impedía al PCI obtener un consenso mayoritario en las elecciones y denotaba, al mismo tiempo, su «deslegitimación». En efecto, la existencia de un partido deslegitimado, con el apoyo electoral que se ha indicado, denuncia una realidad político-social que sólo a la fuerza puede reconducirse a la unidad en un Estado democrático-pluralista. Por eso debemos preguntarnos hasta cuándo una forzadura semejante, inducida por la forma de gobierno, podrá ser soportada por la forma de Estado.

Es preciso destacar, en fin, que la anomalía de nuestra forma de gobierno es percibida ya como tal no sólo por las fuerzas políticas excluidas (en particular, el PCI abandonó hace ya decenios la línea de la autoexclusión y lamenta ser discriminado), sino también —y no desde hoy— por las fuerzas políticas mayoritarias. En efecto, aunque éstas se han beneficiado a la hora de conservar el poder por la exclusión de un fuerte competidor, han intentado poner remedio de diversas maneras, si bien no lo han hecho de la forma más directa, es decir, renunciando a la exclusión. Desde esta perspectiva, en efecto, puede explicarse la promoción política, durante los años sesenta y setenta, de los sindicatos en el proceso decisional de la forma de gobierno, ya que en el interior de los sindicatos mismos era preponderante la presencia de sectores de la sociedad representados, en el sistema de partidos, por el PCI. Así, los acuerdos políticos en orden a ciertas decisiones de gobierno encaminadas a promover o asegurar el desarrollo del país sin comprometer la paz social (baste pensar en la denominada política de las reformas, entonces en auge)

que, a causa de la convención *ad excludendum*, no era posible estipular a la luz del sol con el PCI, se establecían con el sindicato en el que, precisamente, el Partido Comunista italiano podía lograr cómodamente la aprobación de sus propios puntos de vista. De este modo acababa participando en la adopción de aquellas decisiones. La promoción política de la magistratura tuvo un signo análogo. Llamada a aplicar leyes extremadamente genéricas, a menudo surgidas de aquellos laboriosos acuerdos políticos, tuvo que desempeñar un cometido de suplencia legislativa en el cual encontró hueco el denominado uso alternativo del derecho propugnado por Magistratura democrática (la corriente de extrema izquierda de los jueces), a través del cual algunas de las demandas del PCI, salidas por la puerta, entraban por la ventana. Es decir, encontraban en el momento de la aplicación de las leyes aquella satisfacción que no habían logrado en el momento de su elaboración. Del todo semejante, en fin, fue el caso del parlamento. Es verdad que, a propósito de él no puede hablarse de promoción política (puesto que el parlamento es, por su naturaleza, un órgano eminentemente político), pero sí es posible, en cambio, mencionar su exaltación, que sirvió para que el PCI, con una amplia presencia parlamentaria, dispusiera de un poder de condicionamiento y de veto. Se puede decir, por tanto, que tal exaltación objetivamente se encaminó a compensar su exclusión del gobierno.

Que todos estos remedios se hayan revelado a la larga peores que la enfermedad es una cuestión distinta. Ahora bien, no cabe duda de que fueron ideados desde la consciencia de la anomalía de una forma de gobierno que, en lugar de la alternancia y de la consociación, practicaba las referidas convenciones *ad excludendum* y *ad includendum* o, al menos, desde la percepción de las distorsiones y de los peligros que comportaban. Posteriormente, en los años ochenta comenzó a difundirse entre las fuerzas políticas mayoritarias y, sobre todo, en la DC una verdadera toma de conciencia de aquella anomalía. Esto llevó a emprender un esfuerzo de recuperación del PCI que se tradujo, además de en su aceptación entre 1976 y 1978 en la mayoría parlamentaria (de solidaridad nacional), aunque no en el gobierno, en explícitas y reiteradas declaraciones de superación de su exclusión por principio.

No obstante, aquellas declaraciones no fueron seguidas por hechos concretos capaces de hacer tangible la caída del prejuicio anti-PCI e, incluso, tras su inclusión en la mayoría de solidaridad nacional, fue arrojado a la oposición. Más aún: los gobiernos de los años ochenta, si bien se presentaron hasta un cierto punto como coaliciones «programáticas», precisamente para evidenciar su diferencia con las coaliciones «ideológicas» que se formaban a partir de aquel prejuicio, han reproducido tal cual las precedentes agregaciones partidistas que excluían al PCI. Es verdad que también el PSI tuvo que hacer,

en su tiempo, «antecámara» antes de ser reintegrado al gobierno del que fue expulsado en 1947, junto a los comunistas, pero la del PCI se está revelando bastante más larga. Admitido, claro está, que se trate verdaderamente de una antecámara, porque hay ya quien —ante la profunda evolución de este partido, que le induce a cambiar incluso su nombre en su intento por desembarazarse del factor K—, de un lado hostiga y desprecia tal cambio, por entender que pretende únicamente permitir que el PCI entre en el gobierno con la DC (como si a los comunistas no les fuera lícito comenzar a hacer lo que los socialistas hacen desde casi treinta años), y del otro, sostiene que ni siquiera el nuevo partido nacido de las cenizas del PCI podrá encontrar aliados con los que ir al gobierno mientras se presente como «antagonista» del capitalismo, ya que este antagonismo es el equivalente actual de la antigua revolución. Evidentemente, este planteamiento pone las premisas para una ulterior preclusión por principio. Naturalmente, rechazan forzosamente este planteamiento quienes juzgan anómala nuestra forma de gobierno y entienden que su saludable regularización respecto de la tipología de los regímenes parlamentarios y de los postulados de la forma de Estado democrático-pluralista exige previamente la desaparición o, al menos, la reducción a su mínima expresión de los partidos excluidos por principio de la posibilidad de acceder al gobierno o en cualquier modo deslegitimados.

II. LAS REPERCUSIONES DE LA ANOMALIA SOBRE LAS INSTITUCIONES: LA RELACION PARLAMENTO/GOBIERNO

El examen de los factores institucionales de nuestra forma de gobierno lleva a constatar que su anomalía, aparecida ya en el análisis del factor partidista, encuentra en ellos un puntual reflejo. Principalmente porque nuestros partidos siempre han hecho de la política de las instituciones el cauce de la política *tout court* (Elia) desde que las circunstancias de las relaciones internacionales (con el estallido de la guerra fría) pusieron en cuestión la solidez del pacto constitucional. Y porque han usado, en consecuencia, las instituciones con propósitos «coyunturales» (Onida), o sea, para dirimir el contencioso partidista que la Asamblea Constituyente dejó abierto en lugar de para obtener de las mismas instituciones el «producto» más ajustado a su diseño textual.

El punto de partida está constituido por las elecciones de 1946 (las primeras después del fascismo). Como consecuencia de ellas se formó un gobierno consociativo que comprendía, por tanto, también a la izquierda (PSI y

PCI sobre todo), que, si bien era minoritaria, poseía demasiada fuerza (más del 40 por 100 del electorado) para ser excluida del poder en un momento en el que estaba todavía muy cercana la guerra de liberación —que derrotó al fascismo y permitió el retorno a la libertad— y en la que la contribución de la izquierda había sido determinante. En esta fase, que llega hasta las elecciones de 1948, las relaciones parlamento/gobierno conocieron un claro predominio del gobierno. Ahora bien: el hecho no era particularmente significativo porque se trataba de un período manifiestamente transitorio, en el que el parlamento estaba encarnado por la Asamblea Constituyente, que tuvo que dedicarse a la redacción de la nueva Constitución. En cambio, sí es significativo que esta última delinease las relaciones parlamento/gobierno en términos tan genéricos, que dejaban abierta tanto la posibilidad de que, en el futuro, se afirmase el predominio del gobierno (gobierno directivo/parlamento ratificador) cuanto la posibilidad de que se realizase un equilibrio paritario entre los dos órganos constitucionales (parlamento decisor/gobierno ejecutivo). Esto fue una consecuencia de la ruptura del pacto antifascista que condujo a la formación del gobierno de gran coalición. Ruptura que se tradujo en la salida de las izquierdas del gobierno, ocurrida en 1947, paralelamente a la guerra fría. En este momento se formaron en la Asamblea Constituyente dos grandes bloques (DC y las derechas por un lado y las izquierdas por el otro), radicalmente contrapuestos, sin que ninguno de los dos tuviera la certeza de vencer en las siguientes elecciones. De ahí que ninguno de los dos quisiera verdaderamente llegar a aquella solución clara, es decir, la neta prevalencia del gobierno sobre el parlamento, que es también propia de la más acreditada democracia parlamentaria a partir del ejemplo inglés, pero que podría resultar demasiado peligrosa para quien fuera derrotado en las elecciones y temiera, en el mencionado clima de contraposición, desaparecer políticamente tras la victoria del adversario (en lugar de ir solamente a la oposición). Por otra parte, tampoco quería ninguno de los dos cerrarse el camino adoptando una solución de claro signo asambleario, es decir, de predominio del parlamento (cuyas potencialidades antiliberales demostradas por la historia siempre han sido temidas a causa de la excesiva debilidad del gobierno). De ahí que la solución elegida fuese la de esbozar una suerte de «doble dirección efectiva» del sistema. Es decir, la paridad entre parlamento y gobierno que ofrecía a todos las mayores garantías, sin excluir tajantemente desarrollos futuros en una u otra dirección.

Ciertamente, la consolidación de esa paridad tendría que haber sido el objetivo preferente si los partidos hubieran compartido la idea de realizar una lectura «ingenua» de la Constitución. Es decir, si hubiesen estado de acuerdo en conferir a las normas constitucionales la interpretación congruente con su

espíritu originario, o sea, la orientada a la consecución de un acuerdo mínimo encaminado esencialmente a evitar derrotas recíprocas una vez perdida la esperanza, sobre todo del Partido de Acción, de que el crisol de la Resistencia pudiese producir una «síntesis de los contrarios» (Bobbio). No obstante, durante mucho tiempo las cosas no se produjeron de este modo. Las elecciones de 1948 marcaron una clamorosa victoria de la DC y de sus aliados, pero sobre todo de la DC y una pesada *débacle* para la izquierda, a la que la leal participación en los trabajos de la Constituyente y, aún antes, en la Resistencia antifascista, no bastaron para compensar las connotaciones «antisistema» que se le podían imputar a causa de sus lazos con los países situados más allá del «telón de acero», es decir, las dictaduras comunistas. En el gobierno se instalaron los partidos que vencieron en las elecciones, formando las coaliciones que se agrupan bajo la denominación de centrismo de hierro y la relación parlamento/gobierno se ajustó en seguida, espontáneamente, a los términos de un parlamento preferentemente ratificador y de un gobierno preferentemente directivo.

En efecto, si la reapertura de un verdadero parlamento fue saludada, junto a la recuperación de las libertades, como la característica fundamental del régimen democrático que sucedió al fascismo, las cámaras, al comienzo de su andadura entre las instituciones renovadas, contaban muy poco. Es decir, el mínimo imprescindible para la supervivencia del régimen parlamentario y la marcha de las relaciones interpartidistas. La política nacional era decidida, en realidad por el gobierno. Ahora bien, la marginación del parlamento del circuito de las decisiones efectivas no fue total ni siquiera en las primeras legislaturas, ya que en el ámbito de la función legislativa, con las denominadas *leggine*, consiguió hacer sentir el peso de su voluntad frente al gobierno. En cambio, fueron las funciones de orientación política y de control las que, en esas primeras legislaturas, el parlamento ejerció en una medida notablemente inferior al peso que la Constitución les asignó o, por lo menos, a la que se deduce de una lectura «ingenua» de ella. Era típico el hecho de que las preguntas y las interpelaciones solamente se incluyeran en el orden del día si el gobierno —esto es, el «controlado»— quería y cuando quería, síntoma evidente de una más general subordinación de las cámaras al gobierno en lo relativo a la definición de su agenda de trabajo. Al mismo tiempo se sostenía que la atribución de las cámaras de aprobar los presupuestos del Estado, elaborados por el gobierno, no comportaba el poder de modificarlos. Por tanto, un parlamento preferentemente ratificador, si bien al principio lo fue de una forma más acentuada y después, poco a poco, cada vez menos y, en todo caso, debilitado respecto de sus capacidades teóricas.

Por lo demás, todo esto no sucedió a causa de una adversa coyuntura de

las estrellas. En realidad, el debilitamiento del Parlamento correspondía a una concreta opción política de las fuerzas mayoritarias: la de reducir al mínimo el peso político de las izquierdas en general y del PCI en particular y, a la larga, en coherencia con la voluntad de impedir su acceso al gobierno (*conventio ad excludendum*). En efecto, las izquierdas eran, desde luego, minoritarias, pero tenían una fuerte presencia en el país y en el parlamento. De ahí que a través de un parlamento que ejerciese plenamente sus poderes habrían podido coparticipar en la dirección política del país en proporción a su fuerza. Pero los partidos mayoritarios no querían esto. Lo tenían tanto que, en 1953, cambiaron en sentido mayoritario la ley electoral para lograr que las izquierdas estuvieran subrepresentadas en el parlamento. No lo consiguieron porque no se alcanzó el «premio de mayoría» que la ley preveía. Sin embargo, sí se produjo —más aún, continuó produciéndose— el menoscabo del parlamento, su tendencial marginación a partir de la cual se derivaba la de las izquierdas, que era el objetivo político por alcanzar. Y no faltaban buenas razones para ello (al menos al principio) relacionadas con la seguridad del país.

Por su parte, el gobierno —aun obligado a funcionar sobre la base de normas obsoletas, que se remontaban al prefascismo debido a que no se habían reformado de acuerdo con el último párrafo del artículo 95 de la Constitución— contempló el claro predominio en su seno del presidente del consejo y actuó sustancialmente como instancia directiva frente al parlamento. Esto último fue consecuencia, por una parte, de la *leadership* indiscutida de De Gasperi dentro de la DC, partido hegemónico en el gobierno, ya que desempeñó simultáneamente los cargos de presidente del consejo y de secretario del partido; por la otra, fue efecto de la casi total identificación de la mayoría gubernamental con el gobierno, puesto que era preciso, antes de cualquier otra cosa, afrontar el peligro comunista.

A partir de la tercera legislatura (1958), la mayoría centrista entró en crisis, sea porque las izquierdas aumentaron sus votos, sea porque se atenuó la solidez de la DC tras la desaparición de De Gasperi (en 1954). El caso es que la relación parlamento/gobierno comenzó a modificarse en el sentido de la adquisición de mayores espacios de decisión por el primero y del debilitamiento de la capacidad directiva del segundo, al cual también perjudicó, en este punto, debido al mencionado cambio del cuadro político, la falta de desarrollo del último párrafo del artículo 95 de la Constitución. De esta forma, la actividad gubernamental se volvió evanescente. En ese momento, el parlamento extendió, desde el territorio de las *leggine* a las leyes de mayor relieve, las ocasiones para reingresar en el circuito de la decisión política, cosa que, por otra parte, produjo un tipo de legislación anómalo —leyes que eran

«compromisos plurivalentes y de integración diferida» (o sea, acuerdos políticos con una pluralidad de sentidos, cuyo verdadero significado lo establecerían los jueces o los burócratas)— precisamente porque tendía a conciliar las diferentes posiciones políticas de la mayoría y de la oposición (Predieri).

El fenómeno prosiguió en las legislaturas del centro-izquierda (IV, V y VI, desde 1963 a 1976), caracterizadas por el reingreso de los socialistas en el gobierno. Esta circunstancia, si bien amplió numéricamente la mayoría parlamentaria, la hizo todavía menos compacta que antes, mientras que el PCI —cuya duradera exclusión del gobierno (a pesar de que las viejas connotaciones antisistema iban atenuándose) no detuvo su crecimiento— acentuó su propia capacidad de condicionar la actuación de los proyectos gubernamentales a través de la negociación parlamentaria. En 1971, esa situación fluida de la relación parlamento/gobierno desembocó en una reforma de los reglamentos parlamentarios, impulsada sobre todo por el PCI, que debería sancionar el reequilibrio de los poderes entre el parlamento y el gobierno en los términos de un parlamento decisor y un gobierno ejecutivo (si bien, como hemos señalado, evanescente), o sea, en los términos de la «centralidad» efectiva del parlamento. Reforma que, por lo demás, fue contemporánea a la aprobación de los estatutos de las regiones ordinarias, en las que la relación consejos/juntas vio a estas últimas configuradas como órgano ejecutivo de los primeros.

A partir de aquí vino una larga fase de incertidumbre en la relación parlamento/gobierno eficazmente expresada por la desilusión de los socialistas, que, tras conseguir regresar al puente de mando, es decir, al gobierno, descubrieron que las órdenes que podían impartir desde él eran mucho más modestas de lo que pensaban cuando estaban fuera. Una de las razones por las que ocurría esto era porque tales órdenes debían pasar, la mayor parte de las veces, por las aulas parlamentarias, donde no era extraño que la mayoría no se alinease con las posiciones del gobierno. Todo ello sin contar con que dentro del mismo gobierno convivían orientaciones en profundo contraste, que, a menudo, solamente se conciliaban en las declaraciones programáticas de los presidentes del consejo, tan kilométricas cuanto rellenas de acrobacias dialécticas, encaminadas a enmascarar los contrastes entre los partidos gubernamentales, mientras que, en realidad, el único aglutinante verdadero de las coaliciones era la común voluntad de mantener fuera del gobierno al PCI. Basta recordar al respecto lo sucedido a propósito de la planificación económica. En efecto, no toda la DC era favorable a la planificación. Por eso, mientras el consejo de ministros la aprobó a instancias de los ministros socialistas, el CICR, que «gobierna» el sistema crediticio (y es gobernado por él), y estaba presidido por el ministro del tesoro democristiano (Colombo),

y que, por tanto, tenía en la mano los resortes de la Bolsa (sin los cuales, naturalmente, no se planifica nada), la sabotó más o menos abiertamente, al perseguir una política del crédito diferente de la que la planificación habría impuesto. Tal esquizofrenia entre un consejo de ministros, que quiere la planificación, y un comité interministerial, que no quiere saber nada de ella, es verdaderamente emblemática del gobierno evanescente, que se ha afirmado durante tantos años, gracias a la ayuda —ya señalada— de una disciplina obsoleta de la actividad gubernamental.

Por otra parte, el parlamento no pudo compensar los desequilibrios provocados por el gobierno evanescente. Los reglamentos de 1971 no bastaron por sí solos para convertirlo en una instancia decisora (como se podría sobrentender a partir de la fórmula de la «centralidad» del parlamento), ya que lo que lograba hacer era mucho menos de lo que los nuevos reglamentos preveían. La falta de convicción política fue la principal explicación de lo sucedido, pero también hay que tener en cuenta que al parlamento le faltaron los soportes políticos y los medios necesarios al efecto y no procedió a dotarse de ellos. Es entonces cuando comienza a perfilarse el parlamento veleidoso.

Solamente las elecciones de 1976 —que marcaron el nivel máximo de consenso para el PCI (el 34,4 por 100) y produjeron un cuadro político en el que no podía mantenerse ninguna mayoría gubernamental sin su apoyo— supusieron un fuerte impulso para la realización de la centralidad del parlamento y de sus implicaciones. Estamos en la VII legislatura (1976-1979), aquella en la que se formaron los gobiernos de solidaridad nacional (monocolores DC guiados por Andreotti) y que es señalada como la fase consociativa de nuestro parlamentarismo, pese a que el PCI no fue incluido en el gobierno, sino que se limitó a sostenerlo desde fuera, o sea, en el parlamento. Fue en esta legislatura cuando el parlamento consiguió reelaborar la original formulación gubernamental de los textos legislativos importantes, entre los que figuraba el Decreto 616/1977, de la Presidencia de la República, que comportaba una masiva redistribución de las competencias entre el Estado central y las regiones, la reforma sanitaria, la disciplina de los alquileres, etc. Tampoco hay que olvidar, por lo que se refiere a la orientación política y al control, las mociones «programáticas» de 1977 en política interna e internacional, que renovaron totalmente el programa del gobierno; la reforma de la normativa presupuestaria; el parecer de las cámaras sobre los nombramientos gubernamentales; la incidencia de los grupos parlamentarios durante la crisis de gobierno y con ocasión de las principales leyes.

Ahora bien, el *revival* parlamentario de 1976 en seguida se reveló no ya como una opción de política institucional dirigida a dar un asentamiento es-

table a la relación parlamento/gobierno en los términos, precisamente, de un parlamento decisor y de un gobierno ejecutivo, sino como una opción de política contingente —y, en consecuencia, precaria— encaminada a resolver con el menor daño posible (es decir, sin llevar a los comunistas al gobierno) el problema creado por el hecho de que sin el PCI no se habría podido gobernar. La solución, naturalmente, pasaba por la potenciación de las cámaras frente al gobierno, prevista por los reglamentos de 1971. Esto consentiría al PCI «gobernar desde el parlamento» sin entrar en el gobierno. Igualmente suponía la atribución a los comunistas de numerosos cargos en el vértice de las asambleas.

Son varias las pruebas que pueden aducirse al respecto. La decisiva, sin embargo, es la ofrecida por el hecho de que, después de las elecciones de 1979 —que señalan una marcada caída del PCI y provocan la disminución (sí no la desaparición) de los estímulos para implicarle en el apoyo al gobierno, junto al refortalecimiento del anticomunismo democristiano (consecutivo, también, a la desaparición del *leader* de la DC, Moro)—, disminuyó el interés por la utilización del parlamento en función de aquella implicación. De ahí el recorte de los cargos parlamentarios para los comunistas en la VIII legislatura (1979-1983), así como la marea de críticas y autocríticas respecto del «asamblearismo» de la legislatura precedente y los propósitos de evitar las «aberraciones» cometidas en aquel breve período y, en fin, el abandono de toda intención de llevar a la práctica verdaderamente las innovaciones previstas o implícitas en los reglamentos de 1971. Tal descenso prosiguió en la IX legislatura (1983-1987), después de que el PCI siguiera perdiendo apoyo en las elecciones de 1983.

Si se asiste en el curso de estas dos legislaturas —en paralelo a la progresiva recuperación de la *conventio ad excludendum*— a la detención del *revival* parlamentario lanzado en 1976, no se puede, sin embargo, decir que el parlamento retornara a la misma situación de marginación que conoció durante las primeras legislaturas. En efecto, basta recordar la, en ocasiones, victoriosa resistencia de las cámaras, especialmente de la cámara de los diputados, contra la utilización abusiva por el gobierno del decreto-ley (resistencia a la cual opuso el gobierno a menudo la inconstitucional «reiteración» de los decretos). Tampoco puede olvidarse la intervención que el parlamento ha mantenido, por ejemplo, en la definición de la política económica a través de las enmiendas a las leyes financieras y a los presupuestos (si bien con la consecuencia negativa de retrasar su aprobación).

Por lo que se refiere al gobierno, los años en cuestión han sido frecuentemente definidos como los de la alternancia, aunque el empleo de este término sea abusivo, porque la alternancia, en sentido propio, significa la sucesión

de mayorías diversas y opuestas, determinadas caso por caso por el triunfo electoral. En cambio, en nuestro país designa la sucesión en la dirección del gobierno de *leaders* de partidos diferentes en el ámbito de la misma coalición mayoritaria. En efecto, nuestra alternancia, en cuanto hija a un tiempo de la *conventio ad excludendum* (que limita a los habituales cinco partidos en el gobierno desde 1964 la legitimación para gobernar) y de la «igual dignidad» entre ellos (por la que la DC no pretende ya la hegemonía en el gobierno), introduce una variable en el sistema que sólo de lejos puede referirse a datos objetivos como, por ejemplo, los resultados de las elecciones. Por eso resulta puramente relativa, es decir, dependiente sobre todo de la capacidad de veto y de presión de cada partido respecto de los demás. Del mismo modo, tampoco se explicaría la competición entre los partidos mayoritarios y, en particular, entre DC y PSI por la conquista de la presidencia del consejo si ésta, además de representar el símbolo del poder gubernamental, no registrase la tendencia, ya en curso durante la VII legislatura, a concentrar una mayor dosis de poder real, incluso al margen de la reforma prevista por el artículo 95 de la Constitución.

Y, en efecto, los gobiernos de Craxi de la IV legislatura, aun carentes del apoyo de aquella reforma, pero asistidos, a cambio, por evidentes condiciones políticas —la indispensable contribución numérica del PSI para la formación de la mayoría en el ámbito del pentapartido; la solidez política de tal partido, bastante superior a la de la DC y el debilitamiento creciente del PCI—, son gobiernos que, si no han modificado manifiestamente el cliché pluridecenal de la evanescencia de nuestra institución gubernamental y, dentro de ella, el de la debilidad del presidente del consejo, por lo menos los han ajustado. Sería exagerado afirmar que Craxi ha encarnado en nuestro sistema el papel de un verdadero primer ministro, pero es indudable que su primer gobierno, con tres años de vida, fue el más duradero de todo el período republicano. Un gobierno que, entre otras cosas, consiguió «descargar» sin traumas un ministro (Longo) que también era el secretario de uno de los partidos de la coalición; que pudo superar indemne los profundos contrastes de política exterior que surgieron entre los partidos del gobierno con el suceso de la nave *Achille Lauro* (objeto de un atentado palestino); que centró el objetivo programado de reducir la inflación (aunque fuese con el auxilio decisivo de una favorable coyuntura económica internacional); que tuvo el coraje de desafiar a la CGIL (el sindicato de izquierdas) y al PCI en el referéndum sobre la «escala móvil»; que tuvo la fuerza de cerrar, entre mil obstáculos, la vieja cuestión de la revisión de los Pactos de Letrán. Todos ellos signos de robustez que se pudieron manifestar al margen de la reforma de la presidencia del consejo.

III. LAS REPERCUSIONES DE LA ANOMALIA
SOBRE LAS INSTITUCIONES: EL GIRO DE 1988

Después de las elecciones de 1987, que inauguraron la X legislatura con un nuevo descenso del PCI, tras una avalancha de críticas contra la subsistente excesiva fuerza del parlamento y contra la paralizante debilidad del gobierno, después de agudos lamentos por la creciente ingobernabilidad del país que nos aleja de los *partners* europeos precisamente en la fase en la que deberemos integrarnos más intensamente con ellos, se aprobó en 1988 una serie de reformas ordinamentales que, aun sin proclamarlo, parecían situar finalmente la relación parlamento/gobierno en los términos de un parlamento ratificador y un gobierno directivo.

El paquete de modificaciones ordinamentales aprobado en 1988, aunque desilusionó a quienes consideraban indispensable una «gran reforma» de nuestras instituciones (como el paso al régimen presidencial o la elección del parlamento con un sistema mayoritario), es, sin embargo, significativo pues comprende la reordenación del gobierno, la revisión de partes cruciales de los reglamentos parlamentarios y la reforma de la disciplina de los presupuestos y de las leyes financieras. Ahora bien, la innovación que da sentido a todas las demás ha consistido en la drástica reducción del voto secreto en las cámaras, donde, invirtiendo la situación precedente, de regla general se convierte en excepción. En efecto, no es verdad, como podría parecer a primera vista, que la generalización del voto público afecte solamente a la situación de los parlamentarios por implicar su mayor sujeción a sus correspondientes partidos. En realidad, también supone necesariamente el sometimiento del parlamento al gobierno en la medida en que los partidos de la mayoría expresan su voluntad a través de los programas del gobierno, del cual pasan a formar parte, por lo demás, los principales dirigentes de los propios partidos. Así, el parlamento, mediante votación pública, se verá inducido (cuando no constreñido) a asumir aquellos programas, aun cuando la misma mayoría tenga dudas sobre ellos.

Es evidente, por otra parte, que los partidos, salvo casos totalmente excepcionales, no pueden renunciar, si no es al precio de renegar de sí mismos, a la disciplina de sus propios representantes. Esto quiere decir que un correctivo cualquiera encaminado a no penalizar la expresión del disenso en el interior del partido no sería suficiente para compensar el efecto de sometimiento del parlamento al gobierno como consecuencia del voto público, puesto que, una vez fijada, incluso mediante los procedimientos más liberales y democráticos, la línea del partido forzosamente vinculará el comportamien-

to de sus parlamentarios frente a cualquier opción gubernamental, aun no deseada, que se sitúe en aquella línea.

Desde esta perspectiva se comprende fácilmente que la Ley 400/1988, sobre la organización del gobierno (que desarrolla por fin, aunque parcialmente, el último párrafo del art. 95 de la Constitución), mire en su conjunto a la creación de un gobierno directivo de las cámaras. En efecto, esta ley, por una parte, se limita a normativizar soluciones que ya habían sido adoptadas en la praxis de los últimos años o, incluso, en tiempos menos recientes, pero, por la otra, introduce sensibles innovaciones.

Una mezcla de codificación de prácticas previas y de innovaciones es la enumeración de las competencias del presidente del consejo y las del consejo de ministros. Gracias a ella, ambos órganos han salido reforzados frente a un largo pasado en el curso del cual la figura de mayor relieve en el gobierno era la de los ministros individualmente considerados y, sobre todo, la de algunos (ministro del tesoro y ministro del interior). Esta situación llegaba a extremos tales, que los estudiosos definían al nuestro como un gobierno «por ministerios» y «con dirección plural disociada». Hay que señalar, en particular, las disposiciones dirigidas a garantizar un mínimo de estabilidad gubernamental mediante la prohibición de que los ministros adopten iniciativas políticas o efectúen declaraciones públicas en contraste con la «línea» del gobierno y a través de la atribución expresa al presidente del consejo de poderes idóneos para hacer efectivas dichas prohibiciones.

Son, en cambio, radicalmente innovadoras las disposiciones que se refieren a la organización administrativa de la presidencia del consejo, es decir, de los aparatos de servicio, con la creación, entre otras medidas, de un secretario general, cuyas competencias se orientan a asegurar el soporte adecuado al ejercicio de las atribuciones del presidente del consejo. Verdaderamente, se trata de una cantidad enorme de competencias de diversa naturaleza, que interfieren prácticamente el ejercicio de las que corresponden a todos los ministros y que tienden a concretar en el presidente del consejo aquella función de dirección del gobierno que, en general (y al margen de cuanto ha sucedido durante casi cuarenta años), estaba bastante perfilada en el modelo constitucional del gobierno. Obviamente, para que pueda hacer frente a la mole de sus obligaciones, el secretario general debe, a su vez, tener a su disposición un amplio aparato de estructuras auxiliares y esto es lo que la ley prevé, ordenando que se instituyan, en relación con las funciones del secretario general, departamentos burocráticos formados por una pluralidad de órganos que desarrollen actividades conexas.

Resulta, en definitiva, que las innovaciones introducidas por la Ley 400/1988 responden, ciertamente, a una preocupación por la eficiencia al dirigirse

a la recuperación del modelo constitucional del gobierno, que había sido ignorado durante largo tiempo. Pero también tienen la virtualidad de hacer que nuestro gobierno evolucione en el sentido de un gobierno directivo frente a las cámaras en la medida en que ponen la premisa necesaria para ello; a saber, la capacidad de elaborar, sostener y perseguir una coherente orientación política mediante los aparatos idóneos.

Volviendo ahora, para examinarlas más de cerca, a las modificaciones de los reglamentos parlamentarios, podemos observar que la nueva regla del escrutinio público experimenta pocas excepciones en la cámara de los diputados. La primera de ellas comporta incluso la obligación del voto secreto: se trata de las votaciones que se refieran a las personas (como los nombramientos). Las demás excepciones implican, en cambio, la posibilidad del escrutinio secreto y conciernen a las votaciones sobre los principios y sobre los derechos de libertad contemplados en los artículos 6, 13 al 22 y 24 al 27 de la Constitución; sobre los derechos de la familia de los artículos 29, 30 y 31.2 y sobre los derechos de la persona humana mencionados en el artículo 32.2. También se podrá utilizar, siempre facultativamente, el escrutinio secreto en las votaciones sobre la reforma del reglamento, sobre la creación de comisiones de encuesta, sobre las leyes ordinarias relativas a los órganos constitucionales del Estado y a los órganos de las regiones, así como sobre las leyes electorales. Todas estas excepciones no se aplican, por lo demás, en las comisiones: en ellas solamente se efectúan, mediante escrutinio secreto, las votaciones concernientes a personas.

En el senado valen las mismas excepciones al escrutinio público que hemos visto en la cámara, salvo algunas: la creación de comisiones de encuesta, las leyes ordinarias relativas a los órganos constitucionales estatales y regionales, las leyes electorales, todas quedan sometidas al escrutinio público. Naturalmente, también se efectúan de este modo las votaciones de los presupuestos, de las leyes financieras y de las leyes con ellas relacionadas.

Otro aspecto de la mayor importancia de las recientes modificaciones de los reglamentos parlamentarios es el constituido por la previsión de una tramitación preferente (*corsia preferenziale*) para las iniciativas legislativas del gobierno (que el senado aprobó en 1988 y la cámara en 1990). Consiste en la adopción de una serie de medidas gracias a las cuales tales iniciativas son discutidas prioritariamente y, también, en la fijación de un término dentro del cual las cámaras deben pasar obligatoriamente al voto final. Estamos también aquí ante una vistosa innovación, al menos respecto de la práctica anterior, que favorece, como es evidente, sensiblemente al gobierno.

La regla del voto público suministra además la clave de lectura más fiable para la reforma de los procedimientos de los presupuestos y de las leyes fi-

nancieras contenida en la Ley 362/1988. En efecto, puede verse en ella una genérica propensión a la ratificación parlamentaria de los proyectos del gobierno (son indicativos en este sentido los límites temporales del debate, tanto en orden al documento de la programación cuanto en relación con las leyes conexas a la financiera). Parece, sin embargo, verosímil que también en este campo pueda producirse una aclaración efectiva de los papeles del parlamento y del gobierno a través de la eliminación del voto secreto en las leyes de ingresos y gastos, en la medida en que tal supresión consiga hacer compacta la mayoría, al aprobar las propuestas del gobierno, aunque le desagraden. No obstante, surge una duda al respecto al considerar que hasta en Gran Bretaña, cuando se trata de tocar los bolsillos de los electores, la mayoría —que, en general, tiene una disciplina férrea y vota públicamente— puede descomponerse. Lo demuestra el episodio de noviembre de 1988, cuando, a propósito del *ticket* para algunos reconocimientos médicos, la diferencia entre los partidarios y los adversarios de la señora Thatcher se redujo de 102 votos a 8.

En conclusión, parece exacto observar que de las últimas modificaciones reglamentarias salen fuertemente redimensionadas no sólo las funciones legislativa y de orientación política de las cámaras en las cuales se resume la mayoría de las decisiones parlamentarias. En realidad, también la función de control —que los mismos defensores del predominio del gobierno en el ordenamiento dejaban a salvo, de acuerdo con el *slogan*: «el gobierno gobierna, el parlamento controla»— ha quedado alterada por la drástica reducción del voto secreto. ¿Cómo es posible, siendo realistas, que la mayoría, votando públicamente, no cierre filas en torno a la actuación del gobierno, al que ha concedido la confianza (a menos que se proponga derribarlo, pero esto plantearía también el problema de sustituirlo), cuando sea puesto en cuestión por la oposición? Y con mayor razón, ¿cómo puede ella misma decidirse a atacarlo? En definitiva, es todo el ámbito de la decisión parlamentaria —no ya en el sentido formal de las decisiones tomadas «en» el parlamento (que siguen siendo las mismas), sino en el sentido sustancial de decisiones determinadas «por» el parlamento— el puesto en crisis por la reforma de la modalidad del voto, con las evidentes ventajas (en cuanto a la rapidez y coherencia de las decisiones) y obvias desventajas (en cuanto al menor consenso real) que de ello derivan.

Sin embargo, sería equivocado pensar que el parlamento, preferentemente ratificador, y el gobierno, preferentemente directivo, que se perfilan después de las reformas de 1988, representen el retorno puro y simple a una situación que nuestra forma de gobierno haya conocido ya en las primeras legislaturas republicanas. Al margen de las diferencias de contexto sociopolítico e insti-

tucional, hay que señalar que la marginación política del parlamento en las primeras legislaturas se verificaba porque, de un lado, él mismo autorreducía con los reglamentos anteriores a la reforma de 1971 su capacidad de decidir en el campo de la orientación política y del control (en efecto, a las comisiones parlamentarias se les prohibía deliberar en tales campos). Y, por el otro, porque gracias a una casi total, aunque espontánea, identificación de la mayoría con el gobierno, el parlamento limitaba su propia libertad de decisión respecto de las opciones gubernamentales en el campo legislativo. El nuevo parlamento, en cambio, se ha convertido en ratificador (preferentemente), sin llegar a la cancelación o a la atenuación de los poderes que las cámaras se habían dado con los reglamentos de 1971. Simplemente lo ha conseguido autolimitando su propia libertad de decisión a través de la identificación forzosa de la mayoría con el gobierno, lograda mediante la obligación generalizada del voto público. De esta manera pone casi automáticamente al gobierno en condiciones de dirigir las cámaras.

Sin minusvalorar por ello el alcance de la reforma del gobierno, que seguramente incrementa su capacidad de acción y, en consecuencia, sus posibilidades de dirección, parece que la parte más importante del giro de 1988 la constituyen las reformas de los reglamentos parlamentarios. Puede decirse que, a partir de ellas, se ha diseñado de hecho una suerte de reparto de cometidos entre el gobierno y el parlamento, en el sentido de que, junto a un área de materias en las que permanece la posibilidad de codecisión y, en consecuencia, de negociación entre los dos órganos (la que se ha dejado al voto secreto), se sitúa otra (la cubierta por el voto público) en la que las decisiones, en principio, deberán corresponder solamente al gobierno. En esta área, que, por otra parte, es la más significativa para el gobierno del país, las decisiones ciertamente podrán seguir siendo adoptadas «en» el parlamento, pero ya no deberían ser determinadas «por» su voluntad, dado que ésta no será ya libre de expresarse de modo diferente a la del gobierno. Naturalmente, no se pretende que ésta sea la mejor solución posible. Ahora bien, es evidente que la distribución esbozada con las modificaciones reglamentarias de 1988 es algo muy diferente a la confusión de poderes entre el parlamento y el gobierno que hemos conocido durante tanto tiempo. En conjunto es, además, preferible, aunque represente el intento de superar, con instrumentos jurídicos, problemas y dificultades que son, en cambio, de orden político (las divisiones en el seno de la mayoría gubernamental y la limitación de sus posibles integrantes).

La duda que razonablemente surge afecta, sin embargo, a la coyunturalidad de las opciones antes recordadas, dado que la clave de lectura de nuestras vicisitudes institucionales, que hemos avanzado al principio, también parece

utilizable respecto del giro de 1988 sucesivo —como ya se ha dicho— al importante descenso electoral del PCI en las elecciones de 1987. En efecto, el clima se ha vuelto favorable a la *deminutio* de las cámaras porque los partidos gubernamentales, frente al progresivo debilitamiento comunista, no sólo no han sentido más la necesidad de beneficiarse, si no del asentimiento, cuando menos, de la no hostilidad en las cámaras. Además, han considerado como una carga insorportable la negociación con el PCI de sus proyectos, que el parlamento, aun veleidoso, imponía. Tal como dicta la ley del *ring*, cuando el adversario se tambalea es preciso buscar el golpe del *K. O.* Pues bien: éste puede parecer el sentido de las reformas de 1988, que debilitan al parlamento en tanto refuerzan al gobierno. Ciertamente, la caída electoral del PCI puede transformarse en una derrota política en beneficio de la «competencia» si se le sustrae a este partido (inmerso por su cuenta en una crisis de identidad) el salvavidas de un parlamento, quizá veleidoso, a través del cual podía ejercer algún condicionamiento sobre la política nacional.

Que ésta sea una interpretación plausible para comprender la modificación de la relación parlamento/gobierno producida en 1988 lo demuestra la actitud de la parte activa de la mayoría (el PSI y una parte de la DC) frente al PCI, en el curso del debate en Montecitorio sobre limitación del voto secreto. En efecto, el PCI se manifestó en un determinado momento dispuesto a una limitación suficiente para asegurarle al gobierno un amplio predominio sobre las cámaras en la conducción de la política nacional. Pero este resultado no bastaría si el objetivo principal fuese la derrota política del PCI, que se obtendría al demostrar que su acuerdo no era ya necesario —a diferencia de cuanto había venido sucediendo durante cerca de treinta años— no sólo para gobernar, sino ni siquiera para definir las nuevas reglas del juego. De ahí la rigidez de la mayoría, que rechazó una verdadera negociación con el PCI y le ofreció solamente un «lo tomas o lo dejas» respecto de sus propias propuestas, prefiriendo arriesgarse a verlas naufragar por entero antes que contentarse con un éxito parcial, pero sustancioso, logrado con el concurso del PCI. Desde luego, los resultados le han dado la razón. Ahora bien, esto nos deja ver que también el giro en la forma de gobierno producido por las reformas de 1988 podría ser sobre todo el producto de un uso coyuntural de las instituciones por parte de los operadores políticos. O, como se decía, un episodio de su antiguo contencioso en vez del intento de situar a los órganos constitucionales en un nuevo equilibrio que asegurara su mejor funcionamiento en el interés del país.

Si así fuera, el giro en cuestión, lejos de representar un dato irreversible, podría ser más o menos rápidamente desmentido por los hechos. Cosa que ya ocurrió con el impulso que condujo a los cambios reglamentarios de 1971,

que en pocos años se extinguió. Ahora bien, es todavía demasiado pronto para saber si esta vez será o no así.

IV. EL PAPEL DE LOS DEMÁS ORGANOS CONSTITUCIONALES: EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y LA CORTE CONSTITUCIONAL

Las incertidumbres del cuadro de relaciones parlamento/gobierno no han dejado de reflejarse sobre los demás órganos constitucionales cuya actividad, en la medida en que está ligada a la de las instituciones de dirección política, se ha visto ampliamente condicionada por las disfunciones de éstas.

a) Definido comúnmente «guardián político» de la Constitución, el presidente de la república tiene un cometido en la forma de gobierno, cuya reconstrucción más convincente es la de garante de la unidad y continuidad del Estado, garantía en función de la cual él es políticamente irresponsable. De este modo, por un lado cabe la posibilidad de una expansión natural de sus poderes (o mejor, de su ejercicio) desde un mínimo hasta un máximo y, por el otro, resulta que la concreción de dicha posibilidad depende del funcionamiento de las instituciones de dirección política tal cual es consentido por el sistema de partidos que está en su base. En consecuencia, si aquellas instituciones funcionan bien, los poderes presidenciales son mínimos, mientras que serán máximos en la situación opuesta. Tampoco hay que olvidar que, más allá de las hipótesis de delito de alta traición y de atentado contra la Constitución (artículo 90 de la Constitución), los poderes del presidente de la república están condicionados por su personalidad y por su fiabilidad democrática, tal como es percibida por las fuerzas políticas que han contribuido a su elección y que cuentan, dentro de sus posibilidades, con la de revocarle tácitamente: la dimisión del presidente Leone así lo enseña.

Conviene añadir, para precisar la función constitucional del presidente de la república, antes sintetizada, que ha sido configurada en sentido garantista en vez de gobernante, aunque esté impregnada de politicidad; que se encamina a la mediación y a la sutura entre los diversos componentes sociales e institucionales y que debe hacerlo desde una posición de imparcialidad e independencia; que está destinado a resolver los conflictos y no a provocarlos ni, por tanto, a enfrentarse políticamente ni a una ni a otra institución, ni a una ni a otra formación política. El diseño presidencial que se obtiene es jurídicamente elástico, pero no ambiguo. Ciertamente, es complejo y rico en matices, pero también sustancialmente unívoco como, por otra parte, la praxis de más de cuarenta años ha terminado por demostrar ya que los ocho jefes de Estado que hasta ahora se han ido sucediendo no se han apartado

fundamentalmente de él (si bien no se pueda negar alguna esporádica desviación: el comportamiento de Gronchi que, en 1960, impuso el gobierno Tambroni, apoyado por los neofascistas, con lo que corrimos el peligro de la guerra civil; el apoyo de Segni a la versión más moderada del centro izquierda, tomado como excusa por medios militares carentes de escrúpulos para planear un golpe; el trato favorable de Saragat a los socialdemócratas, que, en algún momento, hizo del Quirinal un centro abusivo de iniciativa política).

Según algunos estudiosos, tampoco la presidencia de Pertini se habría librado de un grave pecado respecto de la función constitucional del presidente de la república: el del «presidencialismo servil», es decir, la introducción subrepticia, en el cuadro de una república parlamentaria como la nuestra, de elementos de tipo intervencionista o «protagonístico» propios de una república presidencial. Pecado cometido en una multiplicidad de circunstancias, de las que la más destacada sería la que representó el eje presidente de la república-presidente del consejo, que se manifestó en el curso de la cuasi crisis de julio de 1989, cuando el presidente del consejo, Spadolini (*leader* del pequeño partido republicano), apoyado por el presidente de la república, consiguió dirimir un grave contraste político entre ministros, sometiéndolo inusitadamente a las cámaras. Eje respecto del cual se ha observado que «el juego de remisiones recíprocas entre Pertini y Spadolini estableció un circuito institucional que modificaba sustancialmente los equilibrios constitucionales conocidos, sobre todo porque la irresponsabilidad presidencial bloqueaba toda posibilidad de control de las iniciativas adoptadas dentro de ese circuito» (Rodotà). Se reforzaba así, de forma impropia, la posición del presidente del consejo, quien pasaba a disfrutar de un apoyo externo al consejo de ministros y al parlamento, con la consecuencia de debilitar, también de modo impropio, a estos últimos. Se trata, en sustancia, de una situación en la que el gobierno parece gozar de una «confianza añadida»: la del presidente de la república en el presidente del consejo, que se suma a la normal confianza parlamentaria.

No obstante, no es posible pasar por alto que cuando Spadolini llegó a su «punto final», es decir, fue obligado a dimitir, Pertini no movió un dedo, como podría haber hecho, en nombre del mencionado eje para salvar al presidente del consejo. Tampoco cabe omitir que algo similar al eje en cuestión se había dado ya en la primera legislatura entre el presidente de la república y el gobierno cuando se habló de la «diarquía» Einaudi-De Gasperi respecto del ejercicio efectivo de algunas competencias gubernamentales y de la no adopción de las iniciativas necesarias para el desarrollo de algunas partes fundamentales de la Constitución, como la corte constitucional y las regio-

nes. Y se produjo sin provocar escándalo probablemente porque en la situación de la época —en la que el presidente del consejo, De Gasperi, era el *leader* indiscutido de un partido que disfrutaba de la mayoría absoluta— era difícil pensar que el presidente de la república pudiese practicar en serio el presidencialismo sobreponiéndose a los partidos. Es verdad que de un parangón semejante se podría haber deducido que Pertini hizo mal al comportarse como Einaudi, teniéndoselas que ver, al contrario que éste, con el *leader* de un partido menor. Pero también es cierto que tal deducción parece discutible en la medida en que infravalora el cambio general de las condiciones políticas que se había producido desde entonces y gracias al cual se hizo necesaria una solución impensable en la época de Einaudi: sustraer a la DC la dirección del gobierno.

Por otra parte, en términos más generales, es precisamente la comparación con Einaudi, a menudo tenido como arquetipo del presidente-notario, que, según algunos, habría configurado nuestra Constitución, la que permite medir tanto la inexactitud de esa configuración del presidente de la república cuanto la continuidad de la bien diferente interpretación de la función presidencial que todos los presidentes de la república han efectuado unívocamente, salvo las matizaciones características de cada uno. En su libro de memorias, titulado *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi ha demostrado que intervenía, y cómo, en la vida de las instituciones y, particularmente, del gobierno, pidiendo aclaraciones, suscitando dudas, sugiriendo soluciones. Ahora bien, lo hacía con la máxima discreción. Sus sucesores, en cambio, quién más quién menos, han intervenido públicamente y de esta diferente actitud el arquetipo, si no el prototipo, ha sido Pertini. En definitiva, si se mira bien, la diferencia entre lo que hacía Einaudi y lo que ha hecho Pertini (por ejemplo, para acabar con una huelga de controladores aéreos en 1979) reside esencialmente en su distinta publicidad. No obstante, la explicación más plausible de la diferencia es que, para lograr los mismos resultados que Einaudi conseguía, rodeando de reserva su actuación y confiando en su *auctoritas*, Pertini tenía que salir al decubierto acudiendo a su popularidad. Y esto porque el estado de debilidad de las instituciones de gobierno había aumentado mucho desde entonces, junto con la degradación del sistema político. En consecuencia, el organismo enfermo que antes reaccionaba con el suministro de una pastilla ha necesitado después el *electroshock*. No muy diferentes son las consideraciones que sugiere la conducta del presidente actual, Cossiga, que —después de un primer período de presencia «silenciosa» en las instituciones— se ha visto en la necesidad de exteriorizar sus juicios sobre los acontecimientos del país de una manera cada vez más frecuente y clamorosa.

Por consiguiente, lo que puede decirse, en conclusión, es que todos los presidentes de la república, cada uno a su modo, han echado una mano durante estos decenios para llevar adelante una barca —nuestra forma de gobierno— que, por defectos de sus elementos esenciales —sistema de partidos, sistema electoral e instituciones de dirección política—, hacía agua por todas partes. Quién más quién menos, todos han contribuido a achicar y a no ensanchar las vías de agua. Es decir, han ejercido el poder de influencia que les corresponde por el hecho mismo de estar situados en el vértice del ordenamiento en auxilio de los órganos en dificultades. Auxilio que, cuando ha sido aceptado y se ha visto coronado por el éxito, ha configurado materialmente una forma de suplencia de esos órganos por el presidente de la república.

b) No es muy distinto lo que hay que decir a propósito de la corte. En efecto, si bien se rige por normas con menos lagunas que las que se ocupan del presidente de la república, igualmente el papel de la corte es susceptible de ampliarse o reducirse.

De acuerdo con la letra de las normas, la corte debería ejercer su función de garantía de la Constitución frente a las leyes, limitándose a declararlas legítimas o ilegítimas. En cambio, la corte ha ido de hecho mucho más allá de estos límites, y con numerosas sentencias se ha situado en el plano de la «co-legislación» (no anulando, sino corrigiendo las leyes) o en el de la participación en la orientación política y en la mediación de intereses (con las recomendaciones al legislador *de lege ferenda*). La doctrina, por su parte, está dividida. Así, mientras, según algunos, todo lo que no entre en la acepción rigurosa de la «legislación negativa» constituye un «desbordamiento» de las competencias de la corte, que la empuja abusivamente en medio de las olas de la política, para otros, al contrario, se trata de desarrollos fisiológicos de lo que la Constitución implica en cuanto Constitución «larga» (programática y genérica), que concentra en la corte exclusivamente el control de la legitimidad de las leyes junto a los conflictos de atribuciones y, después, el juicio de admisibilidad del referéndum. Desarrollos en los que no hay nada impropio.

Puede suceder que esta segunda opinión sea una mera «racionalización de lo existente» o bien la justificación jurídica *a posteriori* de aquello que ha pasado. Sin embargo, no es posible olvidar que lo que ha ocurrido no ha llovido del cielo, sino que, al contrario, es el reflejo de una realidad que está en la base de varios comportamientos de la corte que «desbordan» su marco de competencias. Una realidad que hemos constatado repetidamente y que consiste en la parálisis progresiva del sistema político que se transmite de los partidos al parlamento y al gobierno y en las consiguientes dificultades de

acción que traban a los dos órganos de dirección política. Hasta tal punto es así, que no es extraño que queden incapacitados sin el auxilio de las indicaciones más o menos vinculantes de la corte de sustituir leyes declaradas inconstitucionales o en olor de inconstitucionalidad para evitar «vacíos» inaceptables en el ordenamiento. De hecho, las extralimitaciones de las competencias de la corte han nacido así.

En cambio, parece que, aunque también tienen razón quienes sostienen que está inscrita en el código genético de la corte una «vocación legislativa», y que, por tanto, sería un pecado de abstracción escandalizarse por ello, asimismo es cierto que secundar o contradecir esa vocación, exaltarla o comprimirla, evidenciarla o atenuarla, dependía (y depende) de los órganos de dirección política. Hasta tal punto, que entre quienes no se escandalizan se afirma que «una recuperación por parte del legislador de su función activa comportaría la progresiva reducción hasta la desaparición de la función de suplencia de la corte» (Modugno). Por eso quizá la conclusión más justa es que también el papel de la corte, al igual que el del presidente de la república, se asemeja, en alguna medida, a un acordeón, y que son los partidos, a través de la acción del parlamento y del gobierno que ellos determinan, los que pueden ampliarlo o restringirlo según las circunstancias.

Puede sostenerse, en consecuencia, en un análisis final, que la función de la corte —al margen de las diversas facetas evidenciadas por los estudiosos en su copiosa jurisprudencia, que podrían hacernos pensar en una pluralidad de cometidos asumidos por ella en el curso de su existencia— ha sido, en realidad, una sola: la que el poder político le ha permitido y/o le ha pedido que desempeñe dentro, y quizá en los límites, de una disciplina constitucional que ha revelado no carecer de elasticidad. En otros términos, la corte, al igual que hemos visto a propósito del presidente de la república, no ha evitado el destino de cooperar con los demás órganos constitucionales, especialmente con el parlamento y con el gobierno, para suplir de algún modo sus dificultades de funcionamiento.

Ciertamente, es difícil sustraerse a la sensación de que todo esto da lugar a los extremos de otro embrollo a la italiana en materia de instituciones. Sensación que continúa también ante la perspectiva más atractiva de los hechos, según la cual la función de la corte se habría transformado poco a poco de control de la constitucionalidad de las leyes en control sobre la función legislativa, con el fin de moderar y mediar en el conflicto social, influyendo sobre el poder legislativo. Sin embargo, si la dirección política del país es aquella débil y lacerada *quo utimur*, debemos admitir que renunciar a la suplencia de la corte tendría efectos desastrosos de agravamiento de la parálisis del proceso de decisión política.

Sin embargo, hace falta, al menos, que dicha suplencia, además de expresarse a través de sentencias bien motivadas y, tal vez, acompañadas de votos particulares (como proponen algunos), pueda configurarse como una suplencia *ad adiuvandum*. Está claro, en efecto, que las sentencias «legislativas» y las recomendaciones de la corte, erigidas en emblema de sus extralimitaciones, asumen un significado muy diferente según sean adoptadas en socorro o en antagonismo con el poder político. Un poder político cuya notoria debilidad, debida a las causas que conocemos, le hace necesitar ayuda fácilmente y, simultáneamente, le incapacita para reaccionar contra las usurpaciones. Entonces, los mencionados instrumentos de la corte, mientras, en el primer caso, adquieren el valor de una aceptable colaboración entre órganos constitucionales, encaminada a salvar el «mínimo constitucional», o sea, a evitar inconstitucionalidades peores, en el segundo se convierten (al menos para todos aquellos que creen que la Constitución confía en exclusiva al parlamento y al gobierno las opciones políticas) en medios subversivos de la forma de gobierno y, en consecuencia, inaceptables. Es verdad que encontrar la frontera entre la suplencia y la usurpación es más fácil de decir que de hacer, pero se trata de un empeño que la corte, en el actual contexto, no puede eludir, aun teniendo en cuenta la posibilidad de reacciones en contra dentro de ese mismo contexto.

Se ha escrito justamente que «la suplencia no crea la competencia», sino una «competencia *ex facto*, cuyo deber principal y permanente es el de hacerse superflua» (Zagrebelsky). Ahora bien, este resultado no depende más que en una pequeña parte de la corte y en la máxima de los otros elementos del sistema. Asimismo, es justo auspiciar que la corte adopte la mayor prudencia posible al alterar la formulación de las leyes a medida que vayan escaseando las leyes fascistas y prefascistas que se someten a su examen y aumenten, en cambio, las republicanas, que reflejan, con todos los defectos posibles, equilibrios políticos fatigosamente alcanzados, a veces, quizá, tras extenuantes negociaciones. Pero también es verdad que la impotencia del parlamento y del gobierno ante las sentencias de mera anulación puede ser tal que —como ha sucedido— conduzca hasta hacer revivir normas aprobadas el siglo pasado, de manera que la prudencia de la corte en casos de este tipo acabaría constituyendo una conducta antagónica. La misma eficiencia de la corte —que últimamente se ha situado en condiciones de ejercer sin retrasos sus atribuciones, respondiendo en «tiempo real» a la demanda de «justicia constitucional»— corre, paradójicamente, el riesgo de no ser apreciada en la medida en que desentona en el cuadro de una forma de gobierno cuyo eje está formado por un parlamento y un gobierno muy alejados de aquella eficiencia. Está claro, por tanto, que el de la corte será un papel

bastante difícil de interpretar, y que no cabe esperar que se produzca ninguna simplificación al respecto mientras el sistema político sea el que es.

V. EL PAPEL DE LOS DEMAS ORGANOS CONSTITUCIONALES: LA MAGISTRATURA Y LAS REGIONES

c) Respecto de la magistratura, era fácil prever que la actuación del diseño constitucional del orden judicial que le confiaba la garantía de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado se jugaría, esencialmente, contemperando la independencia de los jueces y su sumisión a la voluntad política objetivada en la ley. Desde esta perspectiva puede decirse que, durante un período que ha durado cerca de una veintena de años, o sea, hasta la aprobación de las normativas con las que, en los años sesenta, se simplificó la carrera de los jueces y se modificó su representación en el consejo superior de la magistratura (el órgano de autogobierno de los jueces), tal función de garantía se desarrolló con todas las rémoras derivadas de un ordenamiento que favorecía a los magistrados de casación, más antiguos, más seleccionados y, en general, más cercanos a las fuerzas políticas mayoritarias. Es decir, se ejerció en unas condiciones tales, que la mencionada contemperación se llevó a cabo en perjuicio de la independencia «externa» e «interna» de los jueces.

Posteriormente, sin embargo, la situación cambió profundamente al sumarse a las normativas antes señaladas una evolución del cuadro político general, que indujo al parlamento a aprobar aquel tipo de legislación «de valor plural e integración diferida», a la que se ha hecho referencia antes y que, igualmente, incidió de manera restrictiva sobre las funciones del gobierno, empobreciendo, entre otras cosas, la capacidad de dirección de sus aparatos administrativos. De este modo, mientras la magistratura iba a corresponder, desde el perfil de la independencia, a los trazos esenciales del diseño constitucional, los jueces eran llamados a llenar, con su autónoma discrecionalidad, un espacio en gran medida superior a aquel fisiológicamente unido a la interpretación-aplicación de la ley. Espacio dejado vacío, precisamente, por leyes que renunciaban a efectuar la mediación de los intereses sociales contrapuestos, encomendándosela sobre todo a los jueces.

Es en este segundo período, por tanto, en el que a la función garantista exigida por la Constitución a la magistratura se le añade y enreda otra función totalmente impropia que puede definirse, tal como se hace comúnmente, de suplencia frente a las instituciones de dirección política. Las fuerzas políticas, excluidas por principio del gobierno, la miraron por algún tiempo con

favor en la medida en que era capaz de hacer que penetrara en la sociedad alguna parte de sus proyectos políticos que, por medio de los canales ordinarios del parlamento y del gobierno, no podía pasar.

No es la primera vez que encontramos este fenómeno supletorio en el curso del examen de nuestras instituciones. Lo hemos visto ya a propósito del presidente de la república y de la corte constitucional, y también en las relaciones entre el parlamento y el gobierno se ha notado una tendencia a suplantaciones recíprocas que, en cierto sentido, puede ser asimilada a la mencionada fenomenología. Pero la magistratura constituye, entre los poderes tradicionales del Estado, aquél en el cual se realiza principalmente el fundamental principio organizativo de la separación de poderes. Por ello, el hecho de que la magistratura haya ejercido aquella suplencia y asumido, en consecuencia, un papel absolutamente impropio en el contexto de los equilibrios constitucionales, ha provocado a la larga más daños que beneficios. En efecto, además de una alteración particularmente relevante de la forma de gobierno, el efecto ha sido dañar el desarrollo mismo de la función jurisdiccional, haciendo de la crisis de la justicia una crisis con identidad propia en el seno de la más amplia de las instituciones en general y suscitar reacciones radicales (propuestas de control político sobre los jueces) que han corrido el peligro de comprometer uno de los pilares de todo el edificio constitucional del Estado, o sea, la independencia de la magistratura. Está claro, en consecuencia, que la suplencia debe desaparecer del horizonte de los jueces si se quiere favorecer la superación de la crisis de la justicia.

En realidad, no se confunde quien observa que esta crisis comprende también la frustración que se ha abierto camino en la magistratura, constatando la paradoja de que «al acrecentado poder decisorio de los jueces se contraponen la acentuación de la ineficiencia de las estructuras judiciales: personal, medios y aparatos inadecuados o mal distribuidos, carencias organizativas, retrasos y lentitud en la aprobación de las reformas esenciales para el funcionamiento de la justicia» (Benvenuto). Sin embargo, también es preciso reconocer que, si el poder político hubiese concedido a la magistratura todo lo que ésta pedía a través del asociacionismo judicial o del consejo superior, quizá la habría convertido en la única institución eficiente en nuestro contexto, lo que habría supuesto una falta de armonía. Y si, además, se tienen en cuenta los cometidos sustancialmente políticos que, por un motivo u otro, se delegaban en la magistratura, la falta de armonía se habría convertido en algo todavía mucho más grave: una alteración del equilibrio general de la forma de gobierno. Ante un parlamento veleidoso y un gobierno evanescente, la presencia de una magistratura eficiente y potenciada respecto de su función fisiológica habría corrido el peligro de generar una suerte de «go-

bierno de los jueces» que, obviamente, el poder político no podía desear y que, además, estaría en radical contraste con el diseño constitucional de una magistratura políticamente irresponsable —reclutada por concurso— y, por ello, en contradicción con las exigencias del gobierno democrático. Sin suponer, en consecuencia, una astucia maquiavélica en el poder político que, por una parte, ampliaba las competencias de los jueces y, por otra, mantenía baja su eficiencia, es posible, no obstante, subrayar que una magistratura en crisis está objetivamente más en sintonía con los órganos de dirección política, ellos mismos también en crisis, que una magistratura eficiente.

En este punto es preciso recordar que 1988 ha sido, no sólo para el parlamento y el gobierno (como se ha visto), sino también para la magistratura, un año de cambio. Es decir, en su curso se han introducido algunas innovaciones ordinamentales destinadas, al menos en las intenciones, a mejorar sensiblemente el funcionamiento de nuestras instituciones. Por lo que se refiere al poder jurisdiccional, se trata, en primer lugar, de la aprobación, después de lustros de laborioso trabajo, del nuevo Código de Procedimiento Penal, que entró en vigor en 1989. Nuevo Código que recalca ampliamente el modelo «acusatorio» característico de la jurisdicción anglosajona, considerado por muchos expresión de una superior civilización, del que se esperan grandes resultados en términos de mayor eficiencia de la justicia.

Y, sin embargo, bien mirado, no hay motivos para la alegría. En efecto, la justicia penal no lo es todo, ya que existe también la civil y ésta no ha sido retrocedida en absoluto. Por tanto, continuará como hoy, siendo tan insatisfactoria que provocará el recurso masivo a los árbitros privados. Además, la misma renovación del procedimiento penal corre el riesgo de acabar, en la práctica, haciendo más mal que bien porque la adecuación cuantitativa y cualitativa de los aparatos y de las estructuras auxiliares está tan lejana de las necesidades, que, por dos veces, jueces y abogados han tenido que ir juntos a la huelga.

Digamos, en fin, que el pesimismo sobre la crisis de la justicia se acentúa cuando se piensa que las razones de fondo de la suplencia judicial, que tan estrechamente se enlaza, como se ha visto, con aquella crisis, no han desaparecido ni disminuido. En particular, hay que tener presente que, en la gran medida en que «el crecimiento de nuestro poder judicial se vio favorecido también por la actitud del principal partido de la oposición» (Guarnieri) —que, excluido por principio del gobierno, estaba interesado en toda posible reducción de los poderes de los órganos de gobierno—, no es irrazonable suponer, al perpetuarse tal exclusión, que la tentación de recurrir a la «vía judicial al socialismo» (con las necesarias actualizaciones debidas al oscurecimiento de la meta) se avive de nuevo y haga que reverdezcan de

alguna manera las más inflamadas teorizaciones de la suplencia. Por lo demás, al menos en lo que hace a la criminalidad organizada y a la corrupción político-administrativa, es la propia opinión pública la que, en buena parte, «entiende que la intervención del magistrado, a falta de un recambio a nivel del gobierno, es el principal instrumento a disposición para combatirlos» (Guarnieri). El terreno de la suplencia, por tanto, sigue siendo fértil, aunque para la magistratura sea siempre insidioso a consecuencia de la falta de proporción que existe entre las responsabilidades que comporta y la independencia de unos jueces reclutados por concurso.

d) Si el regionalismo es considerado, al igual que el federalismo, una «forma territorial de división del poder basada en la Constitución» (De Vergottini), es natural que registre también el fenómeno ya conocido por los Estados federales según el cual, más allá de las fórmulas constitucionales, ha terminado poco a poco por imponerse la preeminencia del centro sobre las periferias.

En la raíz del fenómeno se sitúa esa extensión de las competencias del Estado, que empieza a manifestarse en los primeros años de este siglo y que transforma el Estado de Derecho en Estado social. En sustancia, sucede que, para alcanzar los fines sociales que se ha fijado y para afrontar adecuadamente los enormes costos económicos que ello implica, el Estado debe asumir la tarea del gobierno de todos los elementos de la economía, puesto que la garantía de los derechos sociales y la redistribución de la riqueza con ella vinculada no podían (y no pueden) producirse sino mediante intervenciones programadas y decididas desde el centro. Esto «subordina inevitablemente —al menos como tendencia— la posición de los gobiernos intermedios» (Bognetti). En los Estados federales, la consecuencia es el paso de una situación de más o menos rigurosa separación de competencias entre el Estado central y los Estados miembros a otra de conmisión o, mejor, de supraordinación de las competencias centrales sobre las periféricas. Es decir, el paso de un federalismo «dual» a un federalismo «cooperativo». Pues bien, una transformación semejante se ha producido, tras la aparición del Estado social, en los países que, en lugar de la solución federativa, habían adoptado la de las autonomías regionales.

Por las circunstancias históricas que le son propias, Italia llega al reconocimiento efectivo de autonomía política a entidades territoriales regionales más bien tarde (en los años setenta), en comparación con otros países occidentales (por ejemplo, Estados Unidos y Alemania Federal). Y llega cuando en otros lugares, estimulada por factores antes señalados (a los que debe añadirse otro de gran relieve: la integración de los Estados nacionales en Comunidades supranacionales), ya está en curso la tendencia, ampliamente

documentada por De Vergottini sobre el plano comparado, «al reforzamiento del Estado central frente a sus componentes» mediante la recuperación de poderes precedentemente abandonados o nunca poseídos. El regionalismo dual presupuesto por nuestra Constitución o, al menos, deducible de una lectura «ingenua» de ella, nace, por tanto, viejo y se encuentra, apenas se ha iniciado concretamente su actuación, con una realidad de las cosas que empuja inexorablemente hacia enfoques cooperativos gracias a los cuales compaginar la distribución constitucional de las competencias entre el centro y la periferia con un ejercicio de ellas que no dañe al desarrollo armónico del país ni a las relaciones internacionales.

Como es fácil intuir, sin embargo, el de la descentralización cooperativa «es un concepto de mallas relativamente anchas que puede ser definido de diferentes maneras». Admitir, no obstante, que no encuentra obstáculos insuperables en el polivalente texto del Título V de la Constitución no lo resuelve todo. En efecto, faltan por precisar las modalidades de la colaboración, que pueden ser las más variadas y prestarse a incertidumbres especialmente en lo que se refiere al grado de preeminencia del centro.

Hay que indicar al respecto que, al menos, son dos las vías principales que se pueden recorrer. La de revitalizar las autonomías «a través de la creación de institutos y procedimientos inspirados en el principio de la *partnership*» o bien la de «constreñir las relaciones con las autonomías verticalizándolas en instituciones centrales, según el modelo organicista» (Baldassarre). Dilema que encuentra su expresión emblemática (aunque no exclusiva) en la conferencia de presidentes regionales instituida en 1988 por la ley sobre el reordenamiento del gobierno. En efecto, puede funcionar como un órgano «mixto», pero integrado en el aparato central, que absorbe todos o casi todos los lazos entre el Estado y las regiones, capaz de aprobar actos jurídicamente vinculantes o, por lo menos, acuerdos políticos formalizados (solución organicista). Pero también puede hacerlo como un colegio que representa un tercer nivel entre el Estado y las regiones de tipo «cuasi estatal», no excluye otros órganos de conexión y sólo está en condiciones de elaborar acuerdos políticamente relevantes (solución autonomista). Habrá que ver qué es lo que sucede en la práctica y no hay que descartar —más aún, tal vez sea la salida más verosímil— que el funcionamiento de este órgano registre en el curso de los años fluctuaciones en sentido autonomista o centralista en función de circunstancias contingentes.

Mientras tanto, sin embargo, se pueden percibir, en la experiencia de las autonomías regionales, dos líneas de tendencia contradictorias sobre las que están de acuerdo todos los observadores.

La primera denota una expansión horizontal de las competencias regio-

nales. Nace (aun cuando pueda parecer increíble, dadas las polémicas de entonces) con los primeros decretos de transferencia de funciones a las regiones ordinarias (en 1972) que, en algunos casos, sobrepasan los criterios adoptados por la corte constitucional para el trasvase de funciones del Estado a las regiones especiales. Se consolidó después con el trabajo de las regiones ordinarias, orientado a dilatar de hecho las competencias transferidas, sin que el gobierno se opusiera siempre con eficacia (por connivencia o por incapacidad) y con una serie de leyes estatales posteriores a las transferencias (por ejemplo, en materia de viviendas económicas y populares). Se acentuó, en fin, con la Ley de delegación 382/1975, que dio paso a nuevas transferencias de funciones y acogió el criterio teleológico propugnado por los regionalistas y, en consecuencia, atribuyó a las regiones funciones afines, instrumentales y complementarias de las enumeradas en el artículo 117 de la Constitución. Por su parte, el D. P. R. 616/1977 va tal vez más allá de lo previsto por la ley delegante (a propósito, por ejemplo, de la tutela del ambiente frente a la contaminación).

La segunda tendencia denota, en cambio, la compresión vertical de las competencias regionales hasta el límite de eliminar su autonomía política en todas las materias en las que se concentra de forma predominante el interés contingente del Estado. No es que las regiones se vean totalmente excluidas en esos supuestos. Más bien se verán instrumentalizadas y reducidas a ejecutoras, bajo la dirección política del Estado, de sus disposiciones. En efecto, en una serie de sectores (asistencia hospitalaria, urbanismo, obras públicas, agricultura), la legislación estatal resulta tan detallada, que tiende a «agotar el espacio que debía quedar, según los esquemas constitucionales, a las libres y discrecionales opciones de los legisladores locales» (Paladin).

Sobre el desarrollo de estas líneas de tendencia, la corte constitucional podrá introducir variables más o menos relevantes, según entienda necesario o no utilizar, también en relación con las autonomías regionales, aquella suplencia que en otros campos ha ejercido respecto del parlamento y del gobierno. Pero parece realista concluir que la «efectividad de los modelos de autonomía política de las regiones» está subordinada —antes aún que a ciertos caracteres del ordenamiento (órganos electivos locales, disponibilidad de competencias y de fondos, etc.)— a datos estructurales que determinan la realidad política, como el sistema de partidos, de sindicatos, de los *mass media*, etc. De ahí que, mientras estos sistemas continúen adoptando sus decisiones, en la mayor parte de los casos, a nivel nacional, la autonomía política de las regiones parece destinada, también por estas razones, a estar bajo «el inevitable predominio político del nivel central de gobierno» (De Vergottini). Se abre así una problemática particularmente compleja en nues-

tro caso, puesto que la distribución territorial de las fuerzas políticas conduce a que, sin el PCI, excluido por principio del gobierno, no se puedan formar mayorías políticas en algunas sedes locales, donde el reparto de poderes de gobierno local prevé a menudo —al menos en teoría— la preeminencia de los consejos sobre las juntas, agravando de este modo ulteriormente la asimetría entre el nivel central y los niveles de gobierno descentralizados.

VI. CONCLUSIONES

Al término de esa rápida panorámica sobre la forma de gobierno italiana, parece evidente que en el centro de sus disfunciones —derivadas entre 1990 y 1991 en inusitados «conflictos interinstitucionales» (Onida), que han visto a los vértices de las instituciones (jefe del Estado, presidente del consejo, presidentes de las cámaras, de la corte, del CSM, ministros) enfrentarse unos contra otros— se sitúan un parlamento veleidoso y un gobierno evanescente. Es decir, las disfunciones de las dos instituciones fundamentales de toda forma de gobierno parlamentaria. Ahora bien, pese a todos los pronósticos infaustos que estudiosos y políticos han ido formulando sobre ella, lo cierto es que no han impedido el crecimiento económico más destacado que haya experimentado Italia en el curso de su historia. A ese resultado positivo —y me refiero, en primer lugar, a la salvaguardia de la democracia y de las libertades (que podían razonablemente considerarse en peligro en un país que se había adaptado solícitamente a perderlas con el fascismo)— han contribuido ciertamente los otros órganos constitucionales, cuya actividad ha compensado en alguna medida los destrozos producidos en las dos instituciones fundamentales. Esto es evidente respecto del presidente de la república, de la corte constitucional y de la magistratura, sobre los que, no por azar, se suele decir que han desempeñado, en los términos que la específica naturaleza de cada uno se lo permitía, una función de suplencia de un parlamento y un gobierno con reducida capacidad de acción.

Todo esto se puede decir, igualmente, de las regiones que, aun sin operar ningún tipo de suplencia, en lugar de reivindicar su propia autonomía, agravando, así, las dificultades de los órganos centrales de dirección política, han preferido cooperar con ellos, aceptando esa relación «cooperativa» que, también, ha ayudado objetivamente a la supervivencia del sistema en su conjunto.

Y si no hay duda de que estas diferentes formas de auxilio han tenido un costo para los órganos que las han ejercido y, en especial, para los que se han visto constreñidos a una «supraexposición» constitucional (es decir,

a actuar más allá de las líneas que les asigna una lectura ingenua de la Constitución, siendo la magistratura la que, desde este punto de vista, ha sufrido las consecuencias más graves), tampoco se discute el hecho de que, en conjunto, la operación presenta un saldo positivo, puesto que ha contribuido precisamente a la supervivencia de la forma de gobierno.

Por otra parte, no menos evidente que la colocación del parlamento veleidoso y del gobierno evanescente en el centro de las disfunciones es el hecho de que sus raíces deben buscarse no ya en la normativa constitucional o subconstitucional que disciplina el funcionamiento de los órganos, sino en el sistema político que lo condiciona y, en particular, en el sistema de partidos (Elia), donde, a causa de las convenciones *ad excludendum* (en especial la que afecta al PCI) y *ad includendum*, se ha alterado el regular desenvolvimiento de las relaciones entre los partidos, se ha prohibido que representantes de grandes porciones del electorado pudieran acceder al gobierno y se ha impedido que nuestros gobiernos pudieran formarse bien según la fórmula de la alternancia, bien según la fórmula de la consociación. El resultado ha sido una democracia bloqueada, en la que, desde hace más de cuarenta años, los mismos partidos (o casi los mismos) han estado siempre en el gobierno y lo están todavía, mientras que los otros siempre han estado fuera de él.

Esto hace legítimo que nos preguntemos, mirando hacia adelante, cuánto puede prolongarse en el tiempo aún semejante anomalía sin poner en cuestión la forma de Estado, es decir, la misma democracia pluralista. Pero, volviendo la vista hacia atrás, parece lícito concluir que en Italia hemos vivido durante más de cuarenta años en una suerte de Estado paralelo al diseñado por la Constitución. La expresión «paralelo» no quiere significar conforme a la Constitución, pero tampoco en contra de ella, sino, simplemente, fuera de la Constitución. Ya Elia, en los años setenta, definía la *conventio ad excludendum* frente al PCI como una convención que no era ni *secundum* ni *contra Constitutionem*, sino *praeter Constitutionem*. Hoy, a algunos lustros de distancia, podemos recuperar y extender esa valoración a un conjunto de reglas no escritas, que han caracterizado el funcionamiento de nuestra forma de gobierno. Reglas que, junto a aquella convención, nos permiten hablar precisamente de Estado paralelo.

En efecto, si probamos a recapitular solamente los rasgos principales que emergen de la observación del funcionamiento concreto de los órganos constitucionales, el cuadro que obtenemos es impresionante.

A comenzar con la inactuación *tout court* de partes enteras de la Constitución: la corte constitucional, el CSM, las regiones ordinarias, el referéndum, por no hablar de la omitida regulación de los sindicatos y de la huelga

y de las inexistentes reformas del gobierno, del ordenamiento judicial y de la administración pública. Falta de desarrollo de la Constitución, que, desde luego, se produjo en clara violación de la misma y que, tras el transcurso de un mayor o menor período de tiempo, ha concluido en un momento determinado, dando paso después (o al mismo tiempo) a la instauración de prácticas elusivas o distorsionadoras de la Constitución respecto de las cuales es bastante fácil sostener que se sitúan en la mitad del camino entre el respeto y la violación de aquélla, y que persisten todavía. Aquí la lista es más larga, porque, aun sin incluir en ella todo lo derivado de la prolongada supervivencia de las leyes fascistas (en particular en el campo de las libertades), y limitándonos a lo que se refiere más directamente a la forma de gobierno, es un catálogo que incluye aspectos cruciales del funcionamiento de todos los órganos. Desde las crisis extraparlamentarias a la de las mociones de confianza sin motivación; desde la invasión de las instituciones por los partidos a la aquiescencia de aquéllas ante tal fenómeno; desde la proliferación de decretos-leyes a su reiteración tras la expiración del término constitucionalmente previsto para su conversión en ley; desde el parlamento ratificador de las primeras legislaturas (que solamente incluía en los órdenes del día las preguntas que no desagradaban al gobierno) al parlamento gobernante de la VII legislatura (que llegaba incluso a seleccionar algunos de los programas a emitir por televisión); desde las sentencias «legislativas» de la corte constitucional a sus «recomendaciones» indicando las líneas maestras para renovar algunas normativas; desde la suplencia ejercida por los jueces a través de la aplicación de las leyes-compromiso a la politización de la magistratura y de su consejo superior. Podrían añadirse las más aberrantes manifestaciones del regionalismo cooperativo (como el retraso, durante años, de la decisión de desdoblarse la Autopista del Sol, a causa de la oposición de dos regiones), del condicionamiento sindical (a causa del cual, en 1972, el Fondo Monetario Internacional pidió garantías a los sindicatos antes de acceder a la solicitud gubernamental de un préstamo) y otros más. Todo esto se ha desarrollado fuera de la Constitución. No de acuerdo con ella, pero tampoco en total contraste con ella. Por eso nuestros constitucionalistas se han dividido casi en dos mitades al emitir juicios diametralmente opuestos sobre los fenómenos que se acaban de recordar.

Incluso la estructura paramilitar clandestina, denominada de diferentes maneras, creada en Italia inmediatamente después de acabar la guerra, y que solamente se ha conocido a finales de 1990 —estructura que habría debido oponerse a la conquista del poder por el PCI no sólo a través de medios ilegales, sino también (por lo que parece) de forma legal, actuando como brazo secular de la *conventio ad excludendum* o bien como clave de bóveda

del Estado paralelo—, es discutible si es contraria o conforme a una Constitución que, en su artículo 80, prevé ciertamente la ratificación parlamentaria de los tratados que tengan naturaleza política, pero no prohíbe la estipulación solamente por el gobierno de «acuerdos en forma simplificada», aunque, en cambio, sea innegable que ha estado fuera de la Constitución.

En esta situación no parece razonable pretender juzgar el Estado paralelo tomando como parámetro la Constitución escrita, porque eso sería tan insensato como valorar una revolución a partir de la Constitución cuando se produzca en un país el hecho revolucionario. Respecto del Estado paralelo que se ha realizado entre nosotros (en cierto sentido, un golpe a escala reducida), conviene, desde luego, tener en cuenta que lo cierto es que el pacto constitucional de 1948, por ingenuos o clarividentes que fueran los constituyentes, no había previsto la guerra fría que estalló entre los vencedores del nazi-fascismo ni sus reflejos internos. Vale la pena recordar que, tras el comienzo de la guerra fría, en Alemania Federal se aprobó una Constitución que contemplaba la posibilidad, bien pronto utilizada, de poner fuera de la ley a la extrema derecha y a la extrema izquierda. Y que en Francia, poco tiempo después, gracias a la revuelta argelina y al carisma de De Gaulle, una Constitución muy parecida a la nuestra fue sustituida por otra que situaba a la extrema derecha y a la extrema izquierda en unas condiciones tales que les impedían hacer daño. En Italia, en cambio, se prefirió la solución del Estado paralelo, en el que comunistas y fascistas no fueron declarados fuera de la ley, pero, en la práctica, era como si lo estuvieran, porque se rechazaba, convencionalmente, su legitimación para entrar en el gobierno. Ahora bien, como el pacto constitucional, concordado antes de la guerra fría, quedaba prácticamente inservible —aunque aparentemente se mantuviera en pie— para afrontar la nueva y profundamente distinta situación, de ahí que sea injustificado juzgar cuarenta años de historia de las instituciones italianas a partir de la Constitución escrita, como si hubiera permanecido en pie verdaderamente y no sólo en apariencia.

Es verdad que podemos permitirnos la ironía de decir que si los 139 artículos de nuestra Constitución no han sido derogados, se les ha añadido, en cambio, otro, el 140, no escrito, según el cual los 139 anteriores podían no ser válidos respecto de los comunistas. No obstante, la situación de necesidad de la que nació el Estado paralelo es innegable, al igual que es innegable que los italianos lo han avalado libremente (¡libremente, porque las masas no sabían que si hubiesen votado de otro modo habrían entrado en funcionamiento las estructuras clandestinas!), si bien a través de elecciones cuyo carácter referendario (comunismo sí, comunismo no) llegó a ser abusivo. Más aún: si bien es posible considerar al Estado paralelo como un golpe a escala redu-

cida, en esa misma medida no sólo es preciso admitir que se ha autolegitimado con el consenso popular hasta el fracaso histórico (en 1989) de los regímenes comunistas, sino también que se ha revelado en cierto sentido providencial después de que tal hundimiento haya permitido constatar los desastres producidos en la economía de los regímenes del Este.

Queda el hecho de que la condición de las instituciones después de cuarenta años de semejante experiencia es tan miserable como hemos podido apreciar a lo largo del precedente análisis. Esto ha llevado desde hace algún tiempo a la primera línea del debate político el problema de la reforma de las instituciones, que anteriormente había permanecido entre bastidores, circunscrito a los trabajos de los especialistas.

En efecto, se podría pensar, a primera vista, que, una vez superadas las condiciones internacionales (la amenaza de los países del Este) y nacionales (la presencia de un fuerte partido comunista) que habían justificado el Estado paralelo, la cosa mejor y más fácil de hacer sería recuperar, en su espíritu, la Constitución de 1948, desarrollando, por fin y de manera integral, ese régimen parlamentario de nuevo cuño que aquélla había esbozado en vano. Ahora bien, habría que preguntarse no sólo si ciertos daños causados al edificio institucional de 1948 por cuarenta años de Estado paralelo pueden ser reparados de manera que sea posible renovarlo en su totalidad. Además, es lícito plantearse si es todavía adecuado para una sociedad que, entre tanto, ha cambiado indudablemente mucho y si es idóneo para resistir la confrontación con los edificios de nuestros socios europeos y extraeuropeos, con los que estamos destinados a tener relaciones cada vez más estrechas.

Es un hecho la opinión casi unánime entre los estudiosos y los políticos según la cual nuestras instituciones necesitan ya modificaciones radicales con el objeto de «restituir el cetro al príncipe» (Pasquino), es decir, para conferir mayor peso a la voluntad de los electores y reducir el de los partidos. O sea, reformas «del» y no sólo «en el» sistema que afecten a la forma de Estado (Cheli), o bien a los pilares de la forma de gobierno (Amato), o, incluso, a la forma de «hacer política» (Barbera). Pero las tesis se dividen a la hora de concretar tales modificaciones. Sobre todo, entre quienes piensan en el mantenimiento del parlamentarismo, si bien introduciendo un sistema electoral mayoritario que consienta la formación de un binomio gobierno directivo/parlamento ratificador y quienes, en cambio, prefieren pasar drásticamente a un régimen presidencial o semipresidencial.

Las diferencias entre las dos soluciones son, sobre todo, de tipo procedimental porque mientras que la reforma de la ley electoral es, en teoría, más fácil, por tratarse de una ley ordinaria, en cambio, el paso del régimen par-

lamentario al presidencial o al semipresidencialismo comporta una serie de modificaciones de la Constitución, comenzando por la elección popular del presidente de la república y siguiendo por la redefinición de sus relaciones con el parlamento y con el gobierno. Por consiguiente, exige la utilización del procedimiento agravado previsto por el artículo 138 de la Constitución en lugar del ordinario contemplado por los artículos 70 y siguientes. Pues bien, ambas soluciones implican también, como es natural, consecuencias diferentes sobre la futura incidencia de uno u otro partido en la determinación de la política nacional.

No cabe duda, sin embargo, de que las dos soluciones mencionadas, en su común intento de llevarnos desde la actual «democracia mediatizada» a una «democracia inmediata» (Lavaux), es decir, desde la Europa de la impotencia a la Europa de la decisión (Duverger), se diferencian sobre todo porque presuponen una distinta opción de fondo sobre la mayor o menor potenciación de la voluntad popular y, en consecuencia, sobre la mayor o menor disminución de la mediación partidista. Opción tanto más difícil cuando se trata —como en Italia, donde no es verosímil que la complejidad y la fragmentación social lleguen, salvo en casos excepcionales, a recomponerse mediante la atribución de la mayoría absoluta a un solo partido o a una coalición de partidos realmente homogénea— de transformar una minoría, aunque sea la más numerosa, en mayoría habilitada para gobernar sin condicionamientos de la oposición.

Está claro, efectivamente, que la investidura popular del presidente de la república no quita a los partidos el poder de designación (¿quién podría hacerla en otro caso?), sino el de interferir sistemáticamente la acción de gobierno, porque, a no ser que sea él mismo el que se autolimita, el presidente de la república tiene legitimación suficiente para dirigirla sin cortapisas partidistas hasta que surja del parlamento —que también goza de legitimación popular— una oposición tan compacta y numerosa que consiga paralizarlo. De aquí se sigue una reducción de la función de los partidos que puede considerarse máxima.

En cambio, si quedase en pie el régimen parlamentario, aunque los electores pudieran escoger ellos mismos, gracias a una ley electoral mayoritaria, la mayoría homogénea que ha de gobernar y, por tanto, quitar espacio, de este modo, a las continuas negociaciones postelectorales entre los partidos que estamos acostumbrados a ver desde hace cuarenta años, permanecería el hecho de que el gobierno habría de tener siempre la confianza del parlamento y, en consecuencia, de los partidos mayoritarios. De ese modo, sus posibilidades mediadoras sobre la acción del gobierno quedan salvaguardadas en mayor medida.

Entonces la pregunta, reducida a lo decisivo, es la siguiente: supuesto que sea verdaderamente aconsejable para alejarnos del binomio gobierno veleidoso/parlamento evanescente una drástica simplificación del sistema político institucional —semejante a las que han llevado a cabo con éxito muchos países occidentales, pero en contraste con nuestras tradiciones—, ¿es preferible optar por un solo hombre, votado directamente por el pueblo, o por un grupo de hombres formado por los dirigentes del partido o de la coalición hechos por el pueblo mayoritarios? Como la respuesta no es obvia, se comprende que tomar uno u otro camino suscite entre los operadores políticos graves incertidumbres, las cuales, unidas a los cálculos de conveniencia política inmediata, terminen produciendo efectos paralizantes que, en la práctica, benefician al *status quo*.

De esta manera ha comenzado a abrirse paso, también a nivel político, la idea según la cual la única vía practicable para superar tal situación sea quizá la del referéndum abrogativo previsto por el artículo 75 de la Constitución. A través de él podría modificarse en sentido mayoritario el actual sistema electoral proporcional, de modo que permitiera a los electores enviar al parlamento una mayoría decidida a aprobar uno u otro tipo de modificación de las instituciones. Esta vía ha sido emprendida desde hace algunos años por un grupo de personalidades de diferente orientación, constituido en comité promotor de algunos referenda electorales que —declarados inadmisibles por la corte constitucional a comienzos de 1991— fueron propuestos nuevamente, con alguna corrección, por el mismo comité a finales de ese año. Sería obviamente muy aventurado formular previsiones sobre las *chances* que esta iniciativa tiene de encontrar el favor de los electores y, antes aún, el consenso de la corte constitucional. No obstante, la constatación de cuanto está ocurriendo, por un lado, en Italia y en Gran Bretaña (donde dos sistemas electorales opuestos producen desde hace tiempo consecuencias nocivas, si bien de signo diferente, que suscitan amplias protestas, pero sin que tales sistemas sean modificados) y, por el otro, en Francia (donde, por el contrario, sí se produce el cambio entre sistemas mayoritarios y proporcionales, pero únicamente a causa de las conveniencias contingentes de la mayoría en el poder), induce a identificar cuál debería ser probablemente el primer movimiento de los reformadores en el supuesto de que predominaran en nuestro parlamento, a saber: constitucionalizar el principio de la alternancia periódica entre sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, alternancia evitable solamente tras un concreto pronunciamiento popular, con el fin de impedir de una vez para siempre la formación de esas «incrustaciones representativas», a las que cualquier sistema electoral no puede sustraerse a la larga, y que pueden convertirse, al mismo tiempo, en la causa principal de

un inmovilismo patológico y en la fuente de una lesión sustancial del carácter democrático del Estado.

Ahora bien, a continuación, y con una intensidad tanto mayor cuanto mayor sea el grado de «inmediatez» de la democracia que los reformadores se propongan adoptar, se perfilaría la exigencia de constitucionalizar algunas reglas relativas al funcionamiento de los *media* encaminadas a no abandonar en manos de los grupos económica y/o políticamente fuertes la orientación de los ciudadanos sobre las opciones de gobierno, una vez que éstas puedan ser verdaderamente distinguidas por la opinión pública. Sería evidentemente ilusorio pensar que la reforma del artículo 21 de la Constitución bastaría para evitar de golpe las deficiencias de la información que hasta ahora no ha podido impedir. Pero sería incurrir en culpabilidad, tras cuarenta años de experiencia, no intentar la integración de la disciplina de la libertad de manifestación del pensamiento con las enseñanzas de las que esa experiencia nos ha provisto, bien sea a propósito de la coexistencia en este campo de operadores públicos y privados, bien sea en orden a la concentración de los *media*, a su financiación, a la información que ofrecen, al acceso a ellos, etcétera. Si el actual presidente de la república, convencido en los últimos dos años de la necesidad de sacar al sistema político de su letal torpor, ha llegado a utilizar frecuentemente los *media* con ese objetivo, aprovechando su autoridad y sus relaciones personales con algunos periodistas, esto demuestra, por una parte, una vez más, cuánto cuenta el «cuarto poder» en una democracia de masas y, por la otra, que quien no posea tanta autoridad ni tantas relaciones personales también ha de poder gozar de análogas posibilidades.

[Traducción: PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA.]