

SEMINARIO SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCION ESPAÑOLA

(Bologna, 26 y 27 de mayo de 1978)

Como es sabido, el proceso constituyente español ha suscitado en el mundo entero un enorme interés debido a que por primera vez se está verificando, de una manera no traumática, el tránsito de un régimen autoritario a otro democrático. En el caso de Italia, la repercusión de las circunstancias españolas adquiere, si cabe, mayor intensidad tanto por la proximidad histórico-cultural de ambos pueblos, como por el hecho de haber sufrido los italianos en su propia carne la primera experiencia fascista.

Precisamente por esto, la actual situación constitucional española sirve como punto de referencia para comprobar la validez de las opciones que en su día realizó el constituyente italiano.

Pues bien, en este contexto y como muestra de este ambiente, se ha desarrollado en Bologna, los días 26 y 27 de mayo de 1978 un seminario internacional de estudios sobre el tema «La fase constituyente y la actuación de la Constitución en una democracia moderna: el proyecto de Constitución española y la experiencia italiana». El seminario, que suscitó numerosas y destacadas participaciones del mundo académico, diplomático y político tanto español como italiano, vino a reforzar los vínculos culturales entre los dos países, de los cuales la ciudad de Bologna es una muestra secular al acoger una de las instituciones universitarias más antiguas del mundo: el Colegio de España.

La iniciativa y la organización del seminario correspondió a la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas y a la Facultad de Derecho.

En la sesión de apertura, el profesor Fabio Alberto Roversi Mónaco, director de la Escuela, pronunció unas palabras de presentación subrayando

el interés de las jornadas para los juristas españoles e italianos tanto en relación con los trabajos constituyentes como de cara al debate científico. Asimismo, hizo hincapié en la actualidad política del tema español en la medida en que asiste al proceso de negociación que ha de conducir a la ampliación de la CEE, con la incorporación de tres países del área mediterránea: Grecia, Portugal y, precisamente, España.

A continuación comenzó la exposición de las ponencias relativas al tema «Los órganos constitucionales del Estado y sus relaciones».

El profesor Pedro de Vega centró su intervención sobre los aspectos del proyecto constitucional que presentan novedades de algún tipo y, sobre todo, en aquellas cuestiones que dada la particular situación política española pudieran resultar más conflictivas y problemáticas. En concreto, se refirió, en primer lugar, a la coherencia interna del texto constitucional. Así, puso de relieve el hecho de que si bien, por un lado, se establece un Parlamento bicameral, por el otro, al remitirse a una ley orgánica la regulación de la composición del Senado se introduce un sistema que puede producir cambios importantes en el entramado institucional previsto, sin observar cuanto se establece para la reforma constitucional en otro título del proyecto.

Lo mismo ocurre por lo que hace al *Ombudsman* que también se hace depender de la correspondiente ley orgánica y, en consecuencia, de las cambiantes mayorías parlamentarias. Por otra parte, según el profesor De Vega, no tiene sentido configurar al Defensor del Pueblo como una institución jurídica de defensa del ciudadano en un sistema de jurisdicción constitucional concentrada y con un sistema de justicia administrativa. Su verdadera significación la adquiere cuando se le entiende como una magistratura de opinión que defiende al ciudadano de los abusos de la Administración aun cuando ésta opere en el marco de la legalidad. Por último, la versión española del *Ombudsman* ofrece otro inconveniente: los problemas que puede suscitar una institución centralizada cuando asistimos a una efervescencia autonomista.

En segundo lugar, el ponente se ocupó del problema de la adecuación de la Constitución que se elabora a la realidad sociopolítica española. A tal efecto, consideró tres cuestiones, a saber: la creación de una estructura política democrática, la creación de una estructura estatal basada en los principios del parlamentarismo y la creación de un sistema de garantías para el ciudadano.

En cuanto al primer punto, se refirió al carácter consensual de la Constitución, que justificó en virtud de las circunstancias políticas españolas. Sin embargo, echó en falta un requisito necesario para la efectividad de un texto fundamental compromisorio: el que la ambigüedad de la parte dogmática

se corresponda con una extrema precisión en la parte orgánica. En efecto, diversos aspectos muestran la ausencia de tal exigencia: la necesidad de una ley ordinaria para la tutela jurídica de ciertos derechos, la cortedad y la falta de casuismo en la parte orgánica, el abuso de la remisión a leyes orgánicas, que faculta al Congreso para actuar como una especie de poder constituyente permanente.

Por lo que toca al sistema parlamentario, el profesor De Vega, tras subrayar la nula significación del Senado a los efectos de controlar la acción gubernamental, se detuvo sobre la regulación de la cuestión de confianza y la moción de censura. A su juicio, el sistema acogido puede dar lugar a situaciones en las que, por un lado, sea difícil derribar al Gobierno, mientras que por el otro a éste le costará trabajo obtener la investidura. El resultado puede ser un Parlamento mayoritariamente hostil al Gobierno pero incapaz de derribarlo y, correlativamente, un Gobierno duradero pero ineficaz por su falta de confianza parlamentaria.

Por último, en cuanto al sistema de garantías para el ciudadano puso de relieve diversos aspectos relativos a la organización y funcionamiento del Tribunal constitucional.

El profesor De Vega concluyó su intervención resaltando que si bien en su ponencia había puesto de manifiesto los aspectos críticos del proyecto de Constitución ello no debía hacer olvidar una cuestión fundamental: precisamente el hecho de poder hablar libremente de él cuando solamente hace dos años el único papel de los constitucionalistas en cuanto profesionales del Derecho y ciudadanos era el de guardar silencio.

El profesor Julián Santamaría abordó el tema de la constitucionalización de los partidos políticos. A su juicio, el reconocimiento, a nivel fundamental, de estas fuerzas políticas tiene un doble significado: por una parte, se trata de una de las garantías institucionales a las que Carl Schmitt se refirió; por otra, supone la definición de la democracia pluralista como régimen de partidos. Esto último, continuó, se deduce del hecho de que la constitucionalización de los partidos políticos se realiza en un artículo —el 6.º— que se incluye en el título preliminar de la Constitución. De lo que se sigue que no estamos ante la simple afirmación de un derecho de libertad, sino que, además y sobre todo, el artículo en cuestión especifica el carácter y la estructura del régimen democrático que establecerá la Constitución de 1978.

Asimismo, el profesor Santamaría examinó el mecanismo que establece el texto español para realizar el control de la constitucionalidad de los partidos. A su entender, la solución escogida por nuestro legislador no va tan lejos como la de la Ley Fundamental de Bonn —que llega a controlar los fines de los partidos para comprobar su correspondencia con el ordena-

miento constitucional— ni se queda tan corta como la de la Constitución italiana —simple control externo—. Consiste en un tipo intermedio entre los modelos citados. En efecto, el proyecto exige que la organización y el funcionamiento de los partidos sean democráticos, con lo que se va más allá que la Constitución italiana, pero, sin embargo, no se atribuye —como lo hace la Ley Fundamental de Bonn— al Tribunal constitucional la competencia de controlar su efectiva constitucionalidad.

Tras estas consideraciones, el profesor Santamaría se planteó la cuestión de si los partidos políticos, elementos imprescindibles de las democracias pluralistas, pueden considerarse, a la vez, condición suficiente de las mismas y si, por otra parte, el resto del ordenamiento constitucional facilita o dificulta la consolidación y el buen funcionamiento de la democracia pluralista.

Para obtener la respuesta, analizó el sistema electoral adoptado en las elecciones del 15 de junio de 1977, la estructura del sistema partidista y la regulación de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, tratando de ver en qué medida estos mecanismos hacen posible la alternancia en el poder, hecho éste fundamental para la estabilidad y el correcto funcionamiento del sistema democrático en la España actual.

Por parte italiana intervinieron, en primer lugar, el profesor Servio Galeotti, ordinario de la Universidad de Roma. El profesor Galeotti hizo patentes algunas reservas sobre la salvaguarda de los derechos de las minorías en la oposición, así como sobre las características del sistema bicameral que acoge el texto del proyecto. Además, puso de relieve el esfuerzo del constituyente español por delinear un sistema de gobierno parlamentario racionalizado, tendente a excluir el fenómeno de las crisis extraparlamentarias en las relaciones entre el gabinete y las Cortes generales. Otro aspecto que subrayó fue el del recurso que el texto español hace del Derecho comparado. En concreto, son evidentes las influencias de la experiencia constitucional italiana, francesa, alemana, sueca y británica. Por lo que hace a esta última, el profesor Galeotti la refiere a la asunción de la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español.

En conexión con este tema el profesor de Roma realizó una comparación entre la Corona, tal y como resulta de la redacción del proyecto y el Jefe del Estado según la Constitución italiana. A su juicio, el monarca español está dotado de poderes menos influyentes y autónomos que los que atribuye la Constitución de 1947 al Presidente de la República.

Esta sesión se cerró con la intervención del profesor ordinario de la Universidad de Roma Antonio La Pégola —nombrado a los pocos días de la

celebración de estas jornadas juez constitucional—, que abordó la problemática del Tribunal constitucional.

Tras encuadrar la función de la justicia constitucional en el contexto jurídico-político de la democracia parlamentaria contemporánea, el profesor La Pégola procedió al examen del Tribunal constitucional tal y como lo concibe el legislador español, después de advertir que no es todavía posible un estudio definitivo del tema, por cuanto el proyecto hace remisión a una ley orgánica para regular la organización, funcionamiento y posible ampliación de las competencias del Tribunal. El ponente se refirió a la similitud que con respecto a los cometidos que se asignan en otros ordenamientos a los órganos de la justicia constitucional, muestra la solución española. En efecto, la tutela de los derechos y libertades fundamentales, la coherencia del ordenamiento jurídico y la reducción de los conflictos entre los órganos del Estado, se presentan como fines principales del Tribunal constitucional español.

El profesor La Pégola analizó el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, de los actos con fuerza de ley y de los tratados internacionales que contiene el proyecto, poniendo de relieve la legitimación del Defensor del Pueblo para entablar el juicio de constitucionalidad. Destacó también el instituto del *recurso de amparo* y, por último, echó en falta la atribución de la llamada justicia política al Tribunal constitucional.

* * *

La sesión siguiente se dedicó al tema de los «Derechos de libertad y las relaciones económicas». Intervino en primer lugar el profesor Pablo Lucas Verdú, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, que comenzó poniendo de relieve el carácter prolijo de la declaración de derechos del texto español. A su juicio, la técnica de recoger y formular en una enumeración exhaustiva todos los derechos fundamentales que hoy se afirman es inconveniente. En efecto, esta pretensión nunca será plenamente conseguida pues la evolución económico-social hará surgir la necesidad de la tutela bajo la forma jurídica de los derechos fundamentales de nuevos intereses sociales de carácter bien individual, bien colectivo. Por ejemplo, nadie hubiera podido imaginarse hace cincuenta años que pudiera figurar en las declaraciones de derechos uno a la calidad de vida.

Si esto es así y, por otra parte, el proyecto en los artículos relativos a la reforma constitucional consagra un sistema superrígido, se puede dar la posibilidad de que en un futuro, no necesariamente lejano, surjan nuevas figuras de derechos fundamentales que el actual texto no recoge y cuya inclusión

en el ordenamiento constitucional sea muy dificultosa. De este modo se institucionaliza una vía que puede conducir a la inadecuación de la Constitución con la estructura social que le subyace.

El profesor Lucas Verdú pasó a examinar las dificultades interpretativas que plantea la ambigua redacción de diversos artículos dedicados a los derechos fundamentales, criticando el carácter farragoso de muchos de ellos.

Teniendo en cuenta las cuatro ideas que, según Herman Heller, pueden desarrollar los derechos fundamentales, a saber: la liberal, la democrática, la nacional y la social, encuadró los diversos derechos que reconocerá la futura Constitución española en diferentes grupos según el principio al que se refieran.

Por fin, concluyó refiriéndose a la desigual garantía de que gozan los distintos derechos fundamentales. En efecto, si bien existen una serie de ellos cuyo ejercicio y tutela se disciplina directamente por la Constitución, en otros casos se ha de estar a lo que dispongan las leyes orgánicas, con lo que la cuestión pasa a depender de las cambiantes mayorías parlamentarias. De esta manera, un gran sector de la parte dogmática de la Constitución, en especial el Derecho constitucional económico, se ve reducido a un segundo plano. Esta situación hace decir al profesor Lucas Verdú que el proyecto de Constitución española privilegia la libertad sobre la igualdad, el Estado social de Derecho sobre el Estado democrático de Derecho.

La ponencia del profesor Francesco Galgano, ordinario de la Universidad de Bolonia, giró en torno al sistema económico que consagra el proyecto español, comparándolo con el que establece la Constitución italiana. En términos generales, consideró que esta última es más progresista que la española en lo que se refiere a las relaciones socioeconómicas. En efecto, mientras —según el profesor Galgano— la Constitución de 1947 posibilita la democracia económica junto a la política, el texto español se ciñe exclusivamente a la primera. La base del razonamiento del ponente consiste en la modificación que introduce el proyecto cuando transcribe el artículo 3.º, 2 italiano —el «comma Basso»—: es decir, la sustitución de la palabra *trabajadores* por la de *ciudadanos*. De este modo, si se tiene en cuenta además la constitucionalización de la economía de mercado, la eliminación del calificativo *democrático* referido a la planificación, las dificultades que se ponen para la intervención de los poderes públicos en la empresa, el carácter restrictivo de la regulación de los sindicatos, la contratación colectiva y el derecho de huelga, se justifica, a juicio del profesor Galgano, la afirmación anterior.

El profesor Pietro Rescigno, ordinario de la Universidad de Roma, cerró con su intervención la segunda sesión de las jornadas. Se ocupó de diversos aspectos relacionados con los grupos pluralistas que se desprenden de la lec-

tura del proyecto. En concreto, destacó el reconocimiento que efectúa del pluralismo político, con la consiguiente garantía de la autonomía de las formaciones sociales.

Se detuvo en el concepto constitucional de los sindicatos. A su entender, el proyecto contiene una noción estática del sindicato que limita su actividad a la esfera económica y social. Subrayó, del mismo modo que antes lo hizo el profesor Galgano, el carácter restrictivo de la normativa sindical de la Constitución: se pretende evitar la acción política del sindicato. Por otra parte, y con referencia a la mención que hace el título preliminar de las asociaciones sindicales, estimó que si bien podía contribuir por un lado a dignificarlo, por el otro podría constituir un riesgo para algo tan vital para el sindicato como es su autonomía. El profesor Rescigno volvió a expresar esta preocupación al recordar la previsión constitucional de un Estatuto de los Trabajadores.

Otros temas abordados en esta ponencia fueron: las asociaciones para la defensa de los consumidores, la objeción de conciencia, la tutela de los ancianos, la ausencia de equiparación entre los sujetos de la comunidad familiar. Asimismo, puso de relieve la disciplina de la libertad religiosa en conexión con la aconfesionalidad del Estado.

La conclusión que el profesor Rescigno extrae del proyecto español es que si bien contiene una nueva configuración de los institutos jurídicos, en definitiva no hace más que repetir —con contenidos nuevos y avanzados— los viejos esquemas liberales.

* * *

La tercera sesión del seminario versó sobre las autonomías regionales. Comenzó con la ponencia del profesor Lorenzo Martín-Retortillo, catedrático de la Universidad de Zaragoza y senador. Puntos destacados de la misma fueron: el reconocimiento de la necesidad de la garantía constitucional de la autonomía para las nacionalidades y regiones españolas, y la afirmación de la descentralización política y administrativa en cuanto principio que ha de informar la organización y funcionamiento del Estado como respuesta a la uniformidad y al centralismo precedentes. Cuestiones ambas recogidas en el texto español.

No obstante, consideró que el sistema acogido en el proyecto es demasiado clásico, poco innovador frente a las experiencias autonómicas ya verificadas. En concreto, echó de menos el reconocimiento de unidades territoriales que por su correspondencia con las áreas naturales y por su proximidad al ciu-

dadano, resultarían, sin duda, de gran funcionalidad. El profesor Martín-Retortillo se refería a las *comarcas* y a los *barrios*.

Seguidamente intervino el profesor Livio Paladin, profesor ordinario de la Universidad de Padua y juez constitucional, quien llevó a cabo un estudio comparado de los sistemas regionales español e italiano. A su juicio, el carácter más detallado y elástico del proyecto español puede evitar las lagunas y rigideces que se han dado en la experiencia italiana, en especial en el campo del reparto de competencias. Sin entrar en juicios de valor, sino únicamente en base a observaciones objetivas, el profesor Paladin ha manifestado que la rigidez del sistema italiano ha podido ser superada gradualmente en la medida en que se ha producido una expansión horizontal de las competencias regionales al tiempo que se operaba una compresión vertical de las autonomías locales.

Por el contrario, en España se aprecia una redefinición de las competencias regionales por medio de la explícita enumeración de las competencias estatales. De este modo se permite resolver el problema de una eventual futura ampliación de las atribuciones regionales cuando se estime políticamente oportuno.

Según el profesor Ramón Martín Mateo, catedrático de la Universidad de Bilbao, el modelo regional que acoge el proyecto de Constitución española está muy próximo al italiano, dando lugar tanto el uno como el otro a un híbrido entre el Estado regional y el federal. Por otra parte, puso de manifiesto que también en el sistema español se puede hablar de regiones de estatuto especial a la vista de los distintos procedimientos de elaboración de los estatutos y de los diferentes techos de competencias que se prevén. Aludió, además, a la cuestión de la federación de las regiones, deteniéndose después en la consideración del problema económico que suponen las autonomías regionales.

En efecto, dadas las evidentes desigualdades que existen entre unas y otras zonas del Estado español el tema de las haciendas regionales asume una gran importancia que corre pareja con la dificultad que ofrece una solución que pretenda hacer compatible la autonomía con la solidaridad interregional. En este punto defendió la competencia estatal en cuanto a la imposición y recaudación de los principales tributos.

Con la intervención del profesor Franco Levi, ordinario de la Universidad de Turín, se cerró la tercera sesión del seminario, última de las dedicadas al estudio técnico-jurídico del proyecto de Constitución. En su ponencia no expresó juicios definitivos sobre la solución española al problema autonómico. El profesor Levi prefiere esperar para pronunciarse cuando el principio de la descentralización regional sea actuado y consiga realizar un sis-

tema concreto de autonomías locales, dejando de ser, de esta manera, una simple afirmación genérica. Por lo demás, la contribución del profesor Levi se centró sobre la problemática de los entes territoriales menores (provincia y municipio) en cuanto que su ámbito de autogobierno con relación a la región tiende a reducirse. Tras un detallado análisis de la experiencia italiana, en este tema, puso de relieve la influencia que ha tenido en ella el precedente régimen autoritario en el que el problema del ente local más que de carácter organizativo es un problema de libertad.

* * *

Con motivo de las sesiones fue presentado el libro *Una Costituzione democratica per la Spagna*. El volumen, obra colectiva que bajo la dirección del profesor Giuseppe de Vergottini, ordinario de la Universidad de Bolonia, reúne una serie de trabajos de autores españoles e italianos y ofrece una visión de conjunto desde una perspectiva jurídico-política de la transición española hacia la democracia.

* * *

El seminario concluyó con una mesa redonda entre representantes españoles e italianos de las principales fuerzas políticas de ambos países.

Por parte italiana participaron los senadores Guido Gonella (DC) y Umberto Terracini (PCI), ambos integrantes de la Asamblea Constituyente italiana de la que el último fue presidente. Uno y otro recordaron el espíritu de innovación que inspiró a aquel órgano que asumió la responsabilidad moral y política de construir un Estado democrático en un país recién liberado de la opresión fascista y devastado por la guerra. La diversidad ideológica de ambos senadores no les impidió coincidir en subrayar la voluntad que en la Constituyente manifestaron las distintas fuerzas políticas de llegar no a meros compromisos, sino a soluciones que contribuyeran a consolidar la convivencia democrática.

Hoy, a treinta años de distancia, tanto Gonella como Terracini están de acuerdo en denunciar las degeneraciones e inactuaciones que ha sufrido la Constitución italiana, si bien cada uno las achacó a causas diferentes. Asimismo, pusieron de manifiesto las afinidades y diferencias del proceso constituyente en curso en España con el que a ellos les tocó vivir.

Por parte española, el profesor Ramón Tamames, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid y diputado del PCE, también abundó en la comparación de las Cortes españolas de hoy con la Constituyente italiana.

Por lo que se refiere al texto constitucional, prefirió calificarlo como transitorio en vez de compromisorio. A su parecer, esta solución se justifica ante el hecho de que no se incorpora a la Constitución ningún modelo ideológico-dogmático, sino la existencia de declaraciones constitucionales contradictorias, todo ello, además, en un cuadro político que ve a las minorías apoyar al Gobierno por virtud de los Pactos de la Moncloa.

El profesor Elías Díaz, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid y representante del PSOE, estimó que el texto constitucional que estos días se ultima es de carácter compromisorio, en la medida que viene a suponer una transacción entre la antítesis reforma-ruptura planteada desde la desaparición del general Franco. En efecto, a su entender, el proyecto no supone una ruptura desde el punto de vista socioeconómico, pero, sin embargo, sí representa un notable avance desde el punto de vista político. El profesor Díaz respondió así a las críticas que en las sesiones anteriores se habían formulado al proyecto. No pretendió, sin embargo, negarlas, sino simplemente destacar que, pese a sus defectos, el proyecto supone un gran progreso con respecto a la situación anterior. Indicó, además, que si bien se trata de una Constitución liberal, incluso con tendencias conservadoras, contiene fórmulas que posibilitan la realización de una alternativa socialista en la medida en que lo permita la correlación de las fuerzas políticas. El profesor Elías Díaz, que puso de relieve la labor que realizó el miembro socialista de la ponencia constitucional en la mejora del texto que se tomó como base de la discusión en relación con el tema de los derechos y libertades, concluyó afirmando que el futuro está abierto para los españoles y que España entera debe participar en el trabajo constituyente, por lo que es necesario el empeño y sacrificio de todos.

El senador David Pérez Puga, representante de UCD, confirmó el carácter flexible y abierto del proyecto que no constituye la imposición de una fuerza política sobre las demás, sino que representa el fruto del esfuerzo común para construir una democracia auténtica y duradera que permita superar el difícil momento de la transición política, agravado por la crisis que sufre la economía nacional.

Por fin, es necesario dejar constancia de la breve intervención del profesor Alfonso García Valdecasas, catedrático y profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid. Tras recordar su participación en las Cortes constituyentes de 1931, expresó su esperanza de que la nueva Constitución española sea un cauce adecuado para la convivencia pacífica.

El seminario finalizó con la exposición de unas consideraciones conclusivas por parte del profesor Aldo Sandulli, ordinario de la Universidad de Roma y ex presidente de la Corte Costituzionale, y el saludo que dirigió

a cuantos intervinieron en las diversas sesiones el embajador de España ante el Quirinal, Carlos Robles Piquer.

Es de destacar el interés que suscitó esta iniciativa en los ámbitos universitarios y ciudadanos de Bolonia, como lo indica el numeroso público asistente, la atención de las autoridades locales y regionales y las nutridas intervenciones de profesores y estudiantes en los coloquios celebrados al término de cada ponencia.

La seriedad y altura científicas, tanto de las ponencias como de los debates, han justificado la publicación de las actas de las sesiones. El volumen en cuestión verá la luz en el mes de octubre de 1978.

PABLO LUCAS MURILLO
ROBERTO TONIATTI