

El control de constitucionalidad en Italia. Evolución histórica y perspectivas de reforma*

Giancarlo Rolla
Catedrático de Derecho Público
Universidad de Siena

SUMARIO: 1. CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.—2. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN ITALIA.—3. CARACTERES MÁS SIGNIFICATIVOS DEL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD.—4. EVOLUCIÓN DEL MODELO ITALIANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.—5. ETAPAS PRINCIPALES EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN ITALIA.—6. ALGUNOS PROYECTOS DE REFORMA DE LAS COMPETENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA.

1. CONSOLIDACIÓN Y DESARROLLO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL**

1.1. La afirmación de la existencia de una íntima relación entre la jurisdicción constitucional, el desarrollo del constitucionalismo y el asentamiento de las Constituciones rígidas comienza a ser lugar común en el pensamiento jurídico público de nuestros días. Del mismo modo, la propia existencia de Tribunales Constitucionales viene siendo justificada, ya de forma tradicional, en la necesidad de dotar de eficacia a las limitaciones que el ordenamiento constitucional impone al poder en el moderno Estado de Derecho, en el papel que los órganos de justicia constitucional asu-

* Traducción de Gema Rosado Iglesias.

** El presente texto reproduce, con algunas modificaciones posteriores, la ponencia presentada con el mismo título en el Seminario sobre Justicia Constitucional organizado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Costa Rica, y celebrado en San José, en noviembre de 1997.

men en el desarrollo de las instituciones democráticas, y en la protección y garantía de los derechos fundamentales de los individuos. Y, sin embargo, pese a su difusión, estas ideas no dejan de ser especialmente significativas por cuanto unen las tres características básicas del constitucionalismo contemporáneo: supremacía constitucional, garantía de los derechos fundamentales y justicia constitucional¹.

Efectivamente, tanto la evolución y redefinición de los caracteres del Estado de Derecho como la consolidación de los modernos Estados democráticos han contribuido a que la justicia constitucional represente, hoy por hoy, el fenómeno más interesante e innovador de la experiencia constitucional de este siglo. El éxito de la justicia constitucional, su extensión a prácticamente todos los ordenamientos constitucionales, trasluce la superación de las objeciones que, debido a la influencia de la doctrina constitucional francesa, existían en Europa respecto al control de constitucionalidad de las leyes. Recuérdese que el pensamiento constitucional francés prohibía al juez participar directa o indirectamente en el proceso legislativo, en tanto consideraba que la atribución a un órgano judicial, y, por tanto, no representativo desde la perspectiva política, de competencia para controlar la obra del legislador no sólo quebraría el principio de soberanía nacional, sino también favorecería la, nunca deseada y siempre temida, politización de la función jurisdiccional².

Por demás, la concepción de la justicia constitucional como consecuencia natural del carácter rígido de las Constituciones, de la fuerza normativa de las disposiciones en ellas recogidas y de la distinción jerárquica entre las normas constitucionales y el resto del ordenamiento, es hoy comúnmente aceptada.

En este orden de cosas, hoy no se discute la existencia de Cortes o Tribunales Constitucionales o Salas de lo Constitucional. La atención se dirige, en estos casos, a la necesaria corrección de aspectos determinados

¹ Así se ha puesto de relieve en el ámbito latinoamericano, donde tanto la doctrina como los movimientos políticos democratizadores han dedicado especial atención al papel que en el desarrollo democrático deban y puedan ocupar las Cortes Constitucionales. Entre los autores, véanse HERNÁNDEZ VALLE, *Derecho procesal constitucional*, San José, 1995, pág. 30; del mismo autor, *Escritos sobre justicia constitucional*, Colombia, 1997, quien sostiene la importancia de la justicia constitucional para la efectividad de la limitación de los poderes del Estado y la realidad del Estado de Derecho. BERTOLINI-FERNÁNDEZ, *La jurisdicción constitucional y su influencia en el Estado de Derecho*, San José, 1996, pág. VII, han constatado cómo la puesta en marcha de la jurisdicción constitucional en Costa Rica ha representado «el inicio de una nueva era en el desarrollo de las instituciones democráticas de la Nación». En la misma perspectiva se sitúa la Declaración de Antigua (Guatemala, 1992) sobre justicia constitucional, cuyo art. 2 afirma que «la existencia de una justicia constitucional se ha convertido en un elemento esencial de garantía de la libertad y de los demás derechos fundamentales», en tanto impone la existencia de procedimientos específicos y eficaces para asegurar la protección inmediata de tales derechos respecto a las normas legislativas, y frente a los actos lesivos de los poderes públicos o de los particulares.

² Referencias generales a la polémica presente en los diversos ordenamientos acerca de la temida injerencia de los jueces constitucionales en el ámbito político del Parlamento, en ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Napoli, 1986, págs. 19 y ss.; D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano, 1981, págs. 111 y ss.

del procedimiento, o a la introducción de innovaciones en los ámbitos competencial o de composición del órgano. El debate, en otras palabras, versa no sobre la naturaleza del control de constitucionalidad, sino sobre aspectos concretos de su ejercicio. Las propuestas de reforma poseen, pues, perfiles bien delimitados y limitados. De hecho, los intentos de reforma, allá donde existen, tienen como objetivos preferentes la acentuación de los caracteres de autonomía y profesionalidad de los órganos de control de constitucionalidad y la mejora de cuestiones procedimentales.

Dicho esto, conviene preguntarse acerca de los posibles motivos de un desarrollo que, especialmente en los últimos años, ha interesado a los más diversos ordenamientos, haciendo de las Cortes Constitucionales, junto al Defensor del Pueblo, la institución con más predicamento en las Constituciones vigentes.

1.2. En primer término, la justicia constitucional ha representado la más eficaz respuesta del Estado democrático a la exigencia de asegurar una tutela efectiva de los derechos fundamentales de la persona reconocidos y garantizados en los textos constitucionales.

Así pues, se admite de forma general que para garantizar los derechos de la persona y evitar que el reconocimiento que de los mismos realizan las Cartas constitucionales quede desprovisto de efectividad es necesario articular sistemas eficaces de garantía y que, entre los posibles, la actividad de tutela de estos derechos por los jueces constitucionales es insustituible, en tanto constituye un límite no sólo para la autoridad administrativa y judicial, sino también para el legislador³.

Por otra parte, no debe olvidarse que en numerosos ordenamientos la actividad de las Cortes Constitucionales se caracteriza justamente por la garantía y protección de los derechos de la persona. Así lo ha puesto de relieve en la doctrina italiana CAPPELLETTI, que define al juez constitucional como juez de la libertad. Pero, además, las decisiones de los Tribunales Constitucionales son pieza fundamental en la evolución de los derechos. Paradigmática resulta, en este sentido, la actividad de la Corte Suprema norteamericana, que, bajo la presidencia del juez Warren, impulsó la superación de la discriminación racial (tanto en el sector de la educación, con la negación del principio «separados pero iguales», como en los dere-

³ Sobre la consideración del juez constitucional como primer y necesario garante de los derechos fundamentales de la persona reconocidos en la Constitución existe un acuerdo sustancial en la doctrina. Al respecto, a título de ejemplo y con referencias a las diferentes experiencias constitucionales, véanse los trabajos de CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà*, Milano, 1955; AA.VV., *Giustizia costituzionale e diritti dell'uomo negli Stati Uniti*, Milano, 1992; LÓPEZ GUERRA, «Protección de los derechos fundamentales por la jurisdicción constitucional en Centroamérica y Panamá», en *La justicia constitucional: una premisa de la democracia*, San José, 1992, págs. 11 y ss.; CRUZ VILLALÓN, *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad*, Madrid, 1987; AA.VV., *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Aix, 1987; AA.VV., *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994. Posteriores referencias en ROLLA, «Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali», *Quaderni cost.*, 1997.

chos políticos), la afirmación de la tutela judicial efectiva, del derecho de crítica y de la posición preferente de la libertad de expresión.

Asimismo, puede mencionarse la experiencia de la Corte Suprema de Canadá, que revalorizó su papel de juez constitucional cuando aprobó la *Charter of rights and freedoms*, documento constitucional vinculante para el Parlamento y para el Gobierno (art. 31 *Constitution Act*) que no sólo reconoce los derechos de los ciudadanos, sino que además permite su tutela judicial frente a la acción arbitraria de los poderes públicos⁴.

En Italia, la importancia del papel desempeñado por la Corte Constitucional en esta materia no ha sido de menor importancia. A su actividad se debe la eliminación del ordenamiento jurídico de gran parte de la legislación preconstitucional incompatible con los derechos fundamentales garantizados en el texto constitucional. Ciertamente, el proceso de positivización de estos derechos y de «defascistización» del ordenamiento no ha sido tanto consecuencia de la actividad del Parlamento como de una «alianza tácita» entre los jueces ordinarios, encargados de promover las cuestiones de inconstitucionalidad, y la Corte Constitucional⁵.

1.3. En segundo lugar, y acerca del porqué los órganos de justicia constitucional han adquirido tal relevancia en los modernos sistemas constitucionales y en los diferentes regímenes políticos, no puede negarse, en nuestra opinión, que aquéllos parecen constituir la coronación de los principios fundamentales que caracterizan la forma del Estado contemporáneo, definible como Estado social, democrático y de Derecho.

Del Estado liberal de Derecho, la justicia constitucional ha valorado y, por tanto, protegido especialmente el principio de legalidad, extendiendo su alcance a la misma actividad legislativa, así como a las relaciones entre los órganos del Estado. Consecuentemente, ha convertido en justiciable, dada su competencia para conocer de los conflictos de atribuciones entre poderes del Estado, la división del poder estatal entre diferentes órganos, equiparados e independientes entre sí (postulado fundamental de la democracia liberal)⁶. El juicio de constitucionalidad tiene, también, una función de garantía de los derechos fundamentales del individuo contra

⁴ Cfr. ROLLA, «La giustizia costituzionale in Canada e la sue influenza su federalismo canadese», *Quaderni cost.*, 1996, págs. 197 y ss.; AGRESTO, *The Supreme Court and constitutional democracy*, Toronto, 1984; STRAYER, *The Canadian Constitution and the Courts: the function and scope of judicial review*, Toronto, 1983; MANFREDI, *Judicial power and the Charter*, Toronto, 1992. Por último, véase SHARPE, «Ordinamento giudiziario e giustizia costituzionale», en OLIVETTI - PEGORARO, *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Torino, 1997, págs. 164 y ss.

⁵ Sobre este aspecto, véase ZAGREBELSKY, «La giurisdizione costituzionale», en AMATO - BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1987, págs. 506 y ss. Una construcción de la influencia de la Corte Constitucional italiana en la renovación institucional, en AA.VV., *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Bologna, 1978; AA.VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982.

⁶ La íntima conexión entre justicia constitucional y principio de legalidad ha sido puesta de manifiesto por la doctrina más autorizada. Véanse, por todos, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, pág. 224; PIZZORUSSO, «Garanzie costituzionali. Art. 134», en *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1981.

los abusos del legislador y en beneficio de las minorías y de la oposición política contra las decisiones arbitrarias de la mayoría parlamentaria y del Gobierno, propia del moderno Estado democrático. En los sistemas actuales, el juicio de constitucionalidad no es ya entendido como la injerencia de un órgano no representativo en la autonomía del Parlamento. Antes al contrario, la justicia constitucional y su función principal, el control de constitucionalidad, son considerados como garantías para la tutela de derechos y posiciones subjetivas reconocidos constitucionalmente a los individuos, a los grupos en que éstos se integran y a las estructuras sociales organizadas. En otros términos, las Cortes Constitucionales no limitan la autonomía del poder político, pero contribuyen a frenar el absolutismo de las mayorías parlamentarias.

Finalmente, es necesario poner de relieve que los órganos de justicia constitucional han acometido, en el actual Estado social, la labor de articular la pluralidad de intereses constitucionales tutelados. La presencia en el texto constitucional de un complejo de valores comunes realza el cometido de la Corte como garante del pacto constituyente y vigilante de su efectividad. En esta labor de garantía, la Corte Constitucional italiana, asumida su posición arbitral, ha intentado solucionar los conflictos sometidos a su consideración utilizando como parámetro de referencia los contenidos normativos expresados en el pacto de los constituyentes.

Este carácter arbitral del control de constitucionalidad se muestra de forma clara e inequívoca cuando el juez constitucional, al enjuiciar la adecuación al ordenamiento constitucional de una ley o acto con fuerza de ley, no sólo debe valorar la coherencia entre la Constitución y la disposición impugnada, sino proceder a la ponderación entre disposiciones constitucionales diferentes con bienes protegidos también de diversa naturaleza. Así, y por citar sólo algunos, derechos sociales y económicos, derechos de libertad personal y derechos colectivos a la seguridad.

Las Constituciones, pues, no son exclusivamente un conjunto de normas; contienen, además, la afirmación de principios y de valores que unifican a una comunidad. Por tanto, en el momento actual corresponde al juez constitucional ser un artífice dinámico de la integración social y garantizar la unidad sustancial del ordenamiento.

2. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN ITALIA

2.1. La aparente limitación y esencialidad de las competencias atribuidas por la Constitución republicana a la Corte Constitucional y de la legitimación para actuar ante la misma, son dos aspectos de la experiencia italiana de justicia constitucional que no pasan desapercibidos a un observador externo; más aún cuando se compara con las atribuciones que corresponden a los órganos de justicia constitucional de reciente creación.

De un lado, como es sabido, la Corte Constitucional italiana carece —si excluimos su capacidad para juzgar al Presidente de la República en los supuestos de acusación por alta traición y violación de la Constitución, atribución hasta el momento no ejercida— de competencias ajenas al ámbito propio y estricto de la jurisdicción constitucional; presentes en otros sistemas de justicia constitucional y que, sin duda, ostentan una cierta naturaleza cuasipolítica.

Pensemos, a modo de ejemplo, y dentro del ámbito europeo, en las competencias de la Corte de justicia constitucional austríaca, en las competencias del Consejo Constitucional francés en materia electoral, o en las que poseen este último y el Tribunal Constitucional portugués en cuanto a la comprobación de la muerte, declaración de la incapacidad física permanente del Presidente de la República y verificación de los impedimentos temporales que le impidan el ejercicio de sus funciones, o, finalmente, en las atribuciones del Tribunal Constitucional Federal alemán en cuanto a la protección de los derechos fundamentales frente a actos de autoridades públicas y control de partidos políticos.

De otro, como ya hemos dicho, llama también poderosamente la atención que el legislador italiano haya previsto un sistema limitado de acceso al juicio de constitucionalidad⁷ que, salvo alguna especificación a la que nos referiremos a continuación, es esencialmente un proceso de control *a posteriori* e incidental, originado en el curso de un proceso judicial previo.

Concretamente, nuestra regulación no ha previsto forma alguna de recurso directo por particulares, grupos parlamentarios o fracciones del cuerpo político⁸. Pues, como a continuación veremos, las «llaves» para abrir la «puerta» del proceso de constitucionalidad de la ley están en manos, principalmente, del juez ordinario, que ejerce así una importante actividad previa de selección de las cuestiones que habrán de plantearse ante la Corte.

Según el art. 134 de la Constitución, sin perjuicio de la competencia

⁷ Especialmente si se compara con la regulación vigente en España. Al respecto, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1985, pág. 135, que define el sistema de justicia constitucional existente español como «la justicia constitucional más amplia que existe sobre la tierra».

Entre los más recientes intentos de síntesis de las atribuciones del juez constitucional español, véase RUBIO LORENTE - JIMÉNEZ CAMPO, *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, 1988. Sobre competencias del Tribunal Constitucional en general, pueden también consultarse BON - MODERNE - RODRÍGUEZ, *La jurisdiction constitutionnelle en Espagne*, Paris, 1984; ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Napoli, 1986; MONTORO PUERTO, *Jurisdicción constitucional*, Madrid, 1980; ALMAGRO NOSETTE, *Justicia constitucional*, Valencia, 1989; AA.VV., *Los procesos constitucionales*, Madrid, 1992, y AA.VV., *La Jurisdicción Constitucional en España*, Madrid, 1994.

⁸ Aunque existe una propuesta de la minoría parlamentaria (una quinta parte de los miembros de cada Cámara) para introducir en Italia un recurso directo contra leyes que resulten lesivas de derechos fundamentales contenida —cuestión a la que nos referiremos en el último párrafo del trabajo— en el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución italiana presentado ante la Comisión parlamentaria para las reformas institucionales. En la doctrina, tal eventualidad ha sido formulada por D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Milano, 1996.

ya citada para juzgar en los casos mencionados al Presidente de la República, corresponde a la Corte Constitucional:

- a) juzgar la legitimidad constitucional de las leyes y actos con fuerza de ley del Estado y de las Regiones, y
- b) resolver los conflictos de atribuciones que surjan entre poderes del Estado, entre Estado y Regiones, y entre las Regiones.

Por su parte, la Ley constitucional núm. 1 de 1953, en su art. 2, vino a añadir una nueva competencia a las previstas constitucionalmente:

- c) la valoración de la admisibilidad de las peticiones de referéndum abrogativo presentadas por 500.000 electores o por 5 consejeros regionales.

De estas competencias, el control de constitucionalidad de las leyes y de otros actos con fuerza de ley es, lógicamente, la más significativa cualitativa y cuantitativamente, como prueba el análisis estadístico de la actividad de la Corte Constitucional.

	1956-65	1966-75	1986-95	1996	Total
Juicio incidental.....	804	1.634	4.594	392	7.424
Juicio directo	106	120	423	28	677
Conflicto Estado-Regiones.....	79	126	313	15	533
Conflicto entre poderes.....	1	9	16	11	37
Referéndum	0	1	10	0	11

De los datos transcritos resulta evidente la absoluta prevalencia de los procesos de constitucionalidad respecto al resto de competencias de la Corte, y en especial en relación con los conflictos entre Estado y Regiones. Pero, además, nótese que entre los primeros, los de control de constitucionalidad, priman los incidentales, planteados por los miembros de la jurisdicción ordinaria. Dato que resulta significativo en tanto confirma, de un lado, el papel principal de los jueces ordinarios en el desarrollo de la justicia constitucional y, de otro, subraya la preferencia del Estado y las Regiones por fórmulas políticas, en vez de jurisdiccionales, en la resolución de conflictos.

2.2. El modelo vigente en Italia se basa, fundamentalmente, en la distinción cualitativa entre la justicia constitucional y otras formas de control no jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

La Constitución italiana residencia en diferentes órganos facultades de control de la constitucionalidad de las decisiones del legislador. Recuér-

dense, a modo de ejemplo, las facultades de las Comisiones de asuntos constitucionales existentes en la Cámara de Diputados y en el Senado que valoran preventivamente la constitucionalidad de las leyes y de los decretos-leyes, o del Presidente de la República, que, por las mismas razones, puede, antes de promulgar la ley y mediante mensaje razonado, pedir a las Cámaras legislativas que procedan a nueva deliberación, o, en fin, del control previo a la promulgación que, de acuerdo con el art. 127 de la Constitución, corresponde ejercer al Comisario, salvo en el supuesto de oposición del Gobierno, sobre cualquier ley aprobada por el Consejo Regional.

La justicia constitucional se diferencia de estos procedimientos al menos en tres aspectos:

- a) el control se realiza por un órgano externo al procedimiento legislativo y provisto de garantías de imparcialidad y profesionalidad;
- b) la actividad controladora se realiza a partir de un procedimiento que presenta los caracteres típicos de un proceso, y
- c) concluye con una decisión que es el resultado de la aplicación de técnicas propias del método jurídico.

Nos encontramos, pues, de un lado, ante un «juez» que, aun siendo especial, resuelve y decide las cuestiones a él sometidas al término de un proceso; proceso que ciertamente no está exento de algunas particularidades derivadas de la especialidad del objeto enjuiciado (esto es, un acto que encierra la voluntad política del Parlamento o del Gobierno)⁹.

De otro, ante un proceso de derecho objetivo destinado, principalmente, a asegurar la adecuación de la ley al texto constitucional y, por tanto, a proteger un interés superior: la preservación de la constitucionalidad de las leyes. El objetivo, pues, del control de constitucionalidad se encuentra en la garantía de la coherencia del sistema jurídico, no sólo a través de la eliminación de las posibles antinomias que existan en el ordenamiento como consecuencia de la presencia de disposiciones legales contrarias al orden constitucional, sino también a través de una función de interpretación auténtica del texto constitucional o de unificación de la doctrina jurisprudencial sobre la base del contenido de las normas constitucionales.

⁹ La distinción entre el modelo «político» o «jurisdiccional» de justicia constitucional y la preeminencia de este último ha sido ampliamente afrontada por la doctrina. Cfr., como ejemplo, MODUGNO, «La Corte costituzionale italiana oggi», en *Scritti in onore di Crisafulli*, Padova, 1985, págs. 537 y ss.; D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1988; CATELANI, *La determinazione della «questione di legittimità costituzionale» nel giudizio incidentale*, Milano, 1993, págs. 39 y ss.; CARROZZA, «Il processo costituzionale come processo», en *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, págs. 63 y ss.; PIZZORUSSO, «I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi», *Quaderni cost.*, 1982, págs. 522 y ss.

La inclusión de aspectos jurisdiccionales y políticos en el sistema italiano de justicia constitucional ha sido puesta de manifiesto por CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, págs. 45 y ss.

Tres son, pues, los elementos que determinan la especialidad del proceso ante la Corte Constitucional.

En primer lugar, y si bien en el proceso constitucional suele primar el interés objetivo del ordenamiento sobre el propio de las partes, resultaría, sin embargo, incorrecto negar que tras la objetividad del juicio se esconde, también, la voluntad de proteger los derechos concretos lesionados por el uso indebido del legislador de su discrecionalidad política. Pero, además, la tutela del ordenamiento y la protección de diferentes posiciones subjetivas no son cuestiones antitéticas, sino que representan, antes bien, dos aspectos complementarios; máxime si consideramos que «el ordenamiento es siempre más objetivo y justo cuanto mayor, intensa y directa es la defensa de los derechos»¹⁰.

En segundo lugar, el proceso constitucional, a diferencia de otros procesos de naturaleza jurisdiccional, se caracteriza por un importante grado de flexibilidad de sus reglas procesales. Flexibilidad que no deriva de la ausencia de normativa reguladora del proceso ante la Corte Constitucional¹¹, sino del ámbito de libertad que en materia de interpretación y aplicación de reglas procesales corresponde a nuestro juez constitucional.

En efecto, la Corte Constitucional italiana, a diferencia del resto de los jueces italianos, posee, en cuanto a la ordenación del proceso, facultades de carácter normativo que se concretan o bien mediante la adopción de normas procesales complementarias o bien a partir de los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte sobre estas cuestiones. Este margen de maniobra permite a la Corte Constitucional modificar la *praxis* precedente, o sus propias normas, a fin de favorecer la consecución del objetivo perseguido, esto es, la plena eficacia de los valores constitucionales.

Esta «discrecionalidad» de nuestro órgano de justicia constitucional ha dividido a la doctrina entre aquellos que consideran preferible someter la actividad de la Corte a reglas procesales ciertas y predeterminadas con claridad y en detalle, y los que, por el contrario, reconocen como propios de tal órgano los referidos márgenes de apreciación y discrecionalidad, favoreciéndose, al mismo tiempo, la consecuente polémica entre quienes acentúan la naturaleza jurisdiccional del proceso de control de constitucionalidad y quienes realzan su carácter necesariamente político.

En tercer lugar, el juez constitucional, además de juez, en tanto aplica la norma (la Constitución) a una cuestión específica y concreta (representada por el objeto de una cuestión de constitucionalidad), realiza una fun-

¹⁰ Así, BERTI, *Interpretazione costituzionale*, Padova, 1990, pág. 608.

Acerca de la recomposición de los poderes procesales del juez constitucional italiano, véase GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997.

¹¹ La Ley núm. 1 de 1948, que establece las Normas sobre los juicios de legitimidad constitucional y sobre las garantías de independencia de la Corte Constitucional, y la Ley núm. 87 de 1953, reguladora de las Normas sobre la Corte Constitucional, recogen la normativa procedimental, con especial detenimiento en las cuestiones de legitimidad constitucional, y el art. 22 de la última Ley citada prevé la aplicación en el proceso constitucional de la regulación, en materia jurisdiccional, del procedimiento ante el Consejo de Estado.

ción eminentemente interpretativa. En otras palabras, individualiza, entre los múltiples significados posibles de la norma, aquel que resulte más acorde con las previsiones constitucionales y con otras previsiones legislativas. Obviamente, en esta operación el juez constitucional debe atenerse al principio de *self restraint*, en particular en cuanto afecta a su competencia nomofiláctica. Pero, además, no debe olvidarse que si bien él es el intérprete privilegiado de las disposiciones constitucionales, la interpretación de la ley forma parte de la función judicial.

En cualquier caso, resulta evidente que en su actividad el juez de la constitucionalidad está investido del *incredible power* de decir la última palabra respecto a la interpretación de la Constitución¹². Y, fundamentalmente, esta «última palabra», bien porque afecta al fallo, bien porque atañe a la *ratio decidendi*, tiene un valor vinculante para los operadores del Derecho muy cercano al del precedente¹³. Esta característica del control de constitucionalidad otorga a las decisiones de la Corte Constitucional un alcance particular, muy diferente de las sentencias dictadas por otros jueces: producir efectos similares a los propios de las fuentes del Derecho.

En consecuencia, la Corte Constitucional no es sólo juez, también crea normas jurídicas. Conclusión deducible de la conjunción de dos caracteres fundamentales y típicos de las decisiones constitucionales: por una parte, su naturaleza de cosa juzgada con eficacia *erga omnes* y, por otra, la adopción de una amplia tipología de resoluciones en las que la declaración de nulidad permite introducir en el ordenamiento nuevas normas deducibles del contenido mismo de la decisión.

2.3. De las tres características comentadas (a saber, juicio orientado preferentemente a garantizar la coherencia del ordenamiento y la ausencia de antinomias normativas, discrecionalidad en la aplicación de las normas procesales y valor normativo de las decisiones de la Corte) cabe concluir afirmando la naturaleza jurisdiccional del juicio de control de constitucionalidad en Italia. No obstante, esta caracterización no puede hacernos olvidar los perfiles ciertamente particulares que el mismo posee y que permiten definirle como un *tertium genus* en el que, pese a su calificación ju-

¹² Así, DWORKIN, «The concept of unenumerated rights», en *The Bill of rights in the modern State*, Chicago, pág. 383.

¹³ A favor de la naturaleza vinculante de las decisiones estimatorias de los órganos de justicia constitucionales y de su inclusión entre las fuentes del Derecho se han pronunciado numerosos autores. Entre ellos, véanse DÍEZ PICAZO, «La Jurisprudencia», en *El poder judicial*, Madrid, 1983, págs. 283 y ss.; CALVO GARCÍA, «El valor del precedente judicial en el sistema jurídico español», en *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Zaragoza, 1985, págs. 309 y ss.; PÉREZ TREMPES, *Tribunal Constitucional y poder judicial. Sus relaciones en la aplicación e interpretación de la Constitución*, Madrid, 1984; PIZZORUSSO, «Effetto di "giudicato" ed effetto di "precedente" delle sentenze della corte costituzionale», *Giur. cost.*, 1966, págs. 1976 y ss.; TREVES, *La dottrina del precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1971; ROLLA, «Giustizia costituzionale ed indirizzo politico in Spagna: prime riflessioni sull'esperienza del Tribunale costituzionale», *Quaderni cost.*, 1984, págs. 139 y ss.

jurisdiccional, en ocasiones, se utilizan criterios de valoración propios del proceso de decisión política (esto es, discrecionales).

Que la justicia constitucional sea una institución presente en ordenamientos constitucionales diferentes entre sí y resulte compatible con formas de Gobierno y de Estado también dispares, no significa que carezca de influencia en el funcionamiento del sistema político ni que sea ajena a la calificación de la forma de Gobierno. Pese a la introducción de reglas y procedimientos propiamente jurisdiccionales, no conviene olvidar que «un buen sistema de justicia constitucional es aquel que puede individualizar un punto de equilibrio justo» entre la política y la jurisdicción. Afirmación que, aun generalizada, resulta especialmente apropiada para el caso italiano, donde la «ambigüedad» del sistema ha sido perseguida por el propio legislador y acentuada por las anomalías del sistema político italiano (dificultad del proceso de decisión política, naturaleza mediadora de la jurisdicción constitucional, con la consecuente ambivalencia de las fórmulas legislativas, y propensión a transferir al ámbito jurisdiccional cuestiones que debieran mantenerse y afrontarse desde la actividad política¹⁴).

3. CARACTERES MÁS SIGNIFICATIVOS DEL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. Para comprender, al menos en sus términos esenciales, el procedimiento de enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes por parte de la Corte Constitucional es necesario analizar los siguientes aspectos:

- a) modalidades de acceso al proceso de constitucionalidad;
- b) objeto del proceso de constitucionalidad;
- c) parámetro de control, y
- d) decisiones que resuelven el juicio de constitucionalidad

En cuanto al primer aspecto mencionado, la Ley Constitucional núm. 1 de 1948 establece dos modos de iniciar el juicio de constitucionalidad: uno directo, el otro incidental¹⁵.

El primero, el procedimiento directo, se inicia a través de recurso, para cuya interposición están legitimados:

- a) el Estado contra las leyes de las Regiones o de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano;

¹⁴ A propósito, véanse CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna, 1996, pág. 45; PIZZORUSSO, «I sistemi di giustizia costituzionale dai modelli alla prassi», *Quaderni cost.*, 1992, págs. 522 y ss.

¹⁵ Un análisis general de las competencias de la Corte Constitucional véase, por todos, en CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988; SORRENTINO, *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Torino, 1993; AA.VV., «Le garanzie costituzionali», en *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1981.

- b) las Regiones contra las leyes del Estado o de otras Regiones;
- c) las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano contra las leyes del Estado, de la Región Trentino-Alto Adige o de cualquier otra Provincia Autónoma, y
- d) la Región Trentino-Alto Adige contra las leyes de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano.

Ahora bien, en este proceso las partes en conflicto no se encuentran en pie de igualdad. La precitada Ley reconoce una posición más ventajosa en favor del Estado en dos cuestiones concretas: vicios alegables y momento de presentación del recurso.

En cuanto al primero, es decir, los motivos de impugnación, la generalidad de la formulación del art. 127 de la Constitución (en tanto recoge la legitimación del Gobierno para impugnar las leyes que excedan la competencia de las Regiones o que se opongan a los intereses nacionales o a los de otras Regiones) ha permitido, en favor del Estado, la utilización de este recurso cualquiera que sea el vicio de inconstitucionalidad. Por el contrario, en los supuestos en que el procedimiento ha sido iniciado por una o varias Regiones, el art. 2 de la Ley Constitucional núm. 1 de 1948, antes citada, impone que el recurso se dirija contra una ley, estatal o regional, que invada o lesione el ámbito competencial constitucionalmente atribuido. Evidentemente, los posibles motivos en que fundamentar el recurso resultan en este caso limitados, en tanto no cabe aducir cualquier violación del orden constitucional, sino exclusivamente la lesión de aquellas normas de la Constitución reguladoras del orden competencial regional.

En lo que respecta al segundo de los elementos antedichos, el momento de interposición del recurso, el Estado puede, en el ámbito del procedimiento de control de las leyes regionales regulado en el art. 127 de la Constitución, recurrir con anterioridad a la promulgación de la ley regional. Se trata, pues, de un recurso preventivo que, además, impide la promulgación, publicación y entrada en vigor de la ley impugnada hasta la resolución del recurso por la Corte Constitucional. No obstante, los Estatutos de algunas Regiones de régimen especial han incluido matizaciones a esta prohibición absoluta, a esta suerte de «suspensión» de la Ley. Así, el art. 29 del Estatuto de Sicilia dispone que pasados treinta días desde que fue interpuesto el recurso, sin que el Presidente Regional haya recibido notificación alguna de la Corte Constitucional, la ley podrá ser promulgada y publicada en el Boletín Oficial de la Región. A su vez, el art. 33 del Estatuto de Cerdeña prevé que cuando una ley sea declarada urgente por mayoría absoluta de los miembros del Consejo Regional, su promulgación y entrada en vigor, si lo permite el Gobierno de la República, no estará subordinada al plazo indicado, es decir, al que tiene el Gobierno para presentar un recurso de inconstitucionalidad.

Las Regiones, en cambio, únicamente podrán impugnar la ley estatal en el plazo de treinta días siguientes al de su publicación.

3.2. El control de legitimidad constitucional en vía incidental, o de excepción, constituye la fórmula más extendida de acceso a la Corte Constitucional. Su calificación como procedimiento incidental deriva, no podía ser de otro modo, de su articulación en el curso de un proceso que tiene lugar ante la jurisdicción ordinaria, cuya existencia previa es requisito imprescindible para este procedimiento de control de constitucionalidad. Pues, como dispone expresamente el art. 23 de la Ley núm. 87 de 1953, la cuestión de constitucionalidad sobreviene «durante cualquier procedimiento ante la autoridad judicial»¹⁶.

La opción por favorecer, frente al recurso directo, un procedimiento que depende de la actividad previa del juez ordinario se justifica, entre otras razones, en la necesidad de implicar a la jurisdicción ordinaria en la interpretación y aplicación de las normas conforme al texto constitucional, en definitiva, en la eficacia de la propia Constitución, y, al mismo tiempo, en la conveniencia de esta actuación judicial como filtro llamado, si no a impedir, sí a dificultar que lleguen a la Corte cuestiones carentes de fundamentación constitucional alguna. No obstante y respecto a esto último, ha de procurarse que el precitado filtro no se transforme en un obstáculo insalvable. Lo contrario no resultaría coherente con la voluntad de facilitar el acceso a la justicia constitucional y reducir al mínimo los impedimentos para someter una norma con rango de ley al control de la Corte Constitucional.

En este orden de cosas, la Corte italiana, en la búsqueda de equilibrio entre ambas exigencias, ha ampliado la posibilidad de acceso interpretando, a estos efectos, extensivamente tanto la definición de «juez» como la de «procedimiento judicial». De un lado, ha venido afirmando que en el término «jueces» han de incluirse no sólo los órganos jurisdiccionales comunes —esto es, los propios de la jurisdicción ordinaria y los especiales (en particular, el Consejo de Estado, los Tribunales administrativos regionales, el Tribunal de Cuentas y los jueces militares)—, sino también aquellas autoridades que, aun no incluidas en la estructura judicial, realizan una labor objetivamente jurisdiccional: desde el Tribunal de Cuentas en materia de control de actos del Gobierno, a la Sección disciplinaria del Consejo Superior de la Magistratura; desde los Consejos Municipales en materia contencioso-electoral, a las Comisiones tributarias. De otro, ha precisado que la expresión «procedimiento judicial», recogida en el art. 23 de la Ley núm. 87 de 1953, incluye todos y cada uno de los procedimien-

¹⁶ Sobre las características del acceso a través de esta vía incidental al juicio de legitimidad constitucional, véanse, a título ejemplificativo, ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano, I., Il sindacato incidentale*, Napoli, 1957; AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento della questione di costituzionalità*, Milano, 1990; CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957; D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991; ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985; LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984; GIOCOLI NACCI, *L'iniziativa nel processo costituzionale incidentale*, Napoli, 1963; SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, Milano, 1967.

tos contenciosos en que participa un juez mientras tengan carácter decisorio¹⁷.

De hecho, la misma Corte Constitucional puede ser considerada como «juez» y el proceso constitucional un «procedimiento judicial». Efectivamente, no es extraño que la Corte, en ejercicio de su competencia, promueva ante sí una cuestión de constitucionalidad.

Pues bien, el juez, para poder plantear la cuestión a que nos venimos refiriendo, debe, en primer lugar, comprobar la relevancia constitucional o, en su caso, la ausencia de fundamento de la misma. Esta primera fase impone al órgano judicial la obligación de examinar si el procedimiento concreto «no puede ser definido independientemente de la resolución de la cuestión de constitucionalidad». En otros términos, la ley presuntamente inconstitucional ha de resultar necesaria e imprescindible para la resolución del proceso principal¹⁸.

En segundo lugar, corresponde al juez probar que la cuestión no resulte manifiestamente infundada. Es decir, debe, por tanto, abrigar una verdadera duda sobre la legitimidad constitucional de la norma legal que ha de aplicar en la resolución del proceso *a quo*. No es función del juez ordinario decidir sobre la constitucionalidad de la norma (competencia exclusiva de la Corte Constitucional), pero sí valorar si la cuestión tiene un cierto *fumus*, una base jurídica apreciable¹⁹.

El proceso constitucional comienza con el Auto de interposición con el que el juez suspende el procedimiento *a quo* y eleva la cuestión de constitucionalidad a la Corte. En el Auto, el juez debe exteriorizar tanto el razonamiento que le lleva a cuestionar la norma constitucional, esto es, la relevancia constitucional de la cuestión, como los motivos que le asisten para considerar que no se trata de una cuestión manifiestamente infundada, e indicar el objeto y el parámetro de control, es decir, identificar la norma cuestionada y el precepto constitucional que se considera infringido. La presencia de estos elementos, en particular la existencia de una motivación adecuada, será el primer objeto de análisis por parte de la Corte, previo al estudio del fondo de la cuestión.

3.3. Los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes, como se ha visto, imponen a la Corte Constitucional la obligación de dirimir una controversia cuyos términos, esquemáticamente simplificados, se reducen al enfrentamiento entre determinada norma legislativa y las disposiciones constitucionales. Por tanto, la comparación entre el obje-

¹⁷ Sobre las nociones de «juez» y de «procedimiento judicial» resulta fundamental la construcción de CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, págs. 267 y ss.

¹⁸ Cfr. PIZZETTI - ZAGREBELSKY, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, 1972; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., págs. 280 y ss.

¹⁹ Véanse ANGIOLINI, *La «manifesta infondatezza» nei giudizi costituzionali*, Padova, 1988; PIZZETTI - ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*; LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, Milano, 1957; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., págs. 293 y ss.

to y el parámetro de control, o, de otra forma, la valoración de la adecuación del objeto al parámetro de control.

Comencemos por el objeto de control. A tenor del art. 134 de la Constitución pueden ser objeto de enjuiciamiento constitucional las leyes y actos con fuerza de ley del Estado y las Regiones. La determinación de qué normas pueden ser sometidas a este examen presenta algunas dificultades, debido, en buena parte, a la necesaria predefinición del concepto de «fuerza de ley».

En su concepción tradicional, la «fuerza de ley» resulta de la capacidad de la ley para derogar otras anteriores (fuerza activa) y para resistir la derogación por parte de normas de rango inferior, normas infralegales (fuerza pasiva). Pues bien, esta caracterización clásica merece hoy alguna precisión. Pues mientras conserva plena validez en los ordenamientos constitucionales cuyo sistema de fuentes se articula principal o exclusivamente en base al principio de jerarquía, resulta difícilmente aplicable en aquellos donde la ordenación de las fuentes del Derecho precisa de la combinación de aquel principio, el de jerarquía, con el de competencia.

En el primer supuesto, el reconocimiento del *status* legal se otorga automáticamente a todos los actos capaces de derogar una ley y que pueden, a su vez, verse derogados por otra ley. Ahora bien, en el segundo, es decir, cuando la Constitución atribuye a determinadas fuentes la competencia para regular determinadas materias (piénsese, por ejemplo, en los Reglamentos parlamentarios, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes Regionales), aquéllas pueden poseer fuerza igual a la ley, independientemente de su capacidad para derogar normas con rango de ley²⁰.

Así pues, el concepto de «fuerza de ley» debe ser reconstruido desde la perspectiva que ofrecen, de una parte, la imposibilidad para la ley de prevalecer sobre otras normas diferentes a la misma pero que poseen igual fuerza y, de otra, la incompetencia de la jurisdicción ordinaria para controlar las normas que aparezcan investidas de tal carácter, puesto que esta función de control queda atribuida en exclusiva a la jurisdicción constitucional.

De lo dicho hasta aquí, cabe sostener que el objeto de control de constitucionalidad puede individualizarse bien a partir de la determinación de qué normas y actos quedan excluidos (por carecer de la «fuerza de ley»), o bien tras la precisión de cuáles integran la categoría conceptual de las leyes y de los actos provistos con tal fuerza.

Desde la perspectiva negativa, esto es, excluyente, la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de la constitucionalidad de:

- a) los reglamentos, de otras fuentes infralegales y de los actos administrativos, todos carentes de «fuerza de ley»;

²⁰ Sobre la noción de fuerza de ley son todavía decisivas las aportaciones de MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964; SANDULLI, «Legge, forza di legge, valore di legge», *Riv. trim. Dir. pubbl.*, 1957, págs. 269 y ss.

- b) los reglamentos de la Unión Europea que, aun dotados de «fuerza de ley», no pueden considerarse «actos del Estado y de las Regiones», sino derivados de un ordenamiento supranacional;
- c) la vía de hecho, en tanto el art. 134 de la Constitución se refiere exclusivamente a las controversias relativas a normas y actos.

Desde la perspectiva positiva, esto es, incluyente, corresponde a la Corte Constitucional enjuiciar la constitucionalidad de las siguientes normas, dotadas todas ellas de la fuerza y el valor propio de la ley:

- a) todas las leyes formales del Estado y de las Regiones;
- b) las leyes constitucionales y de revisión de la Constitución, según se trate de normas que pertenecen a la categoría general de la ley o que hubieran vulnerado los límites formales (art. 138) y materiales (arts. 2 y 139) impuestos constitucionalmente a las mismas;
- c) los Decretos-Leyes y la legislación delegada (Decretos legislativos), considerados constitucionalmente como normas con fuerza de ley (art. 77);
- d) los Estatutos de las Regiones ordinarias, cuya elaboración corresponde al Consejo Regional por mayoría absoluta de sus miembros y su aprobación se realiza por Ley de la República;
- e) el referéndum previsto en el art. 75 de la Constitución, en tanto posee capacidad para derogar una ley o un acto con fuerza de ley, y, finalmente,
- f) los reglamentos parlamentarios, dado que están sometidos exclusivamente a la Constitución y no pueden ser controlados por la jurisdicción ordinaria. No obstante estar dotados de las características propias de los actos con fuerza de ley, nuestra jurisdicción constitucional —en una línea jurisprudencial criticada por amplios sectores doctrinales— ha decidido excluirlos de su ámbito de control, por ser expresión de la autonomía constitucional atribuida a la Cámara de Diputados y al Senado.

3.4. Refirámonos ahora al parámetro de control. Obviamente, corresponde a la Corte la comprobación de la adecuación de las leyes y de los otros actos con fuerza de ley a la Constitución y a las leyes constitucionales. Sin embargo, en algunas ocasiones, el parámetro de control concreto utilizado por la Corte puede encontrarse en una disposición no expresamente constitucional. Así, cuando el texto de la Constitución no predetermina directa y expresamente límites al legislador, sino que reenvía a otras fuentes. En estos supuestos, la violación de una de estas últimas, esto es, las normas a las que remite el texto constitucional, supone la violación de lo establecido en la Constitución, siendo el parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad lo que la doctrina ha denominado como «normas interpuestas».

Nuestra Constitución prevé una multitud de «normas interpuestas». Entre ellas merecen ser destacadas:

- a) las leyes de delegación, que vienen obligadas a fijar los principios, criterios, objetivos y límites temporales a que queda sometido el Gobierno para dictar decretos legislativos (art. 76 de la Constitución);
- b) los acuerdos entre el Estado y las confesiones religiosas a los que han de someterse las leyes estatales que regulan las relaciones entre el Estado y aquéllas (art. 8 de la Constitución);
- c) los tratados internacionales en materia de condición jurídica del extranjero y las fuentes comunitarias (arts. 10 y 11 de la Constitución);
- d) las normas contenidas en las leyes estatales que establezcan los principios fundamentales acerca de las materias atribuidas a las leyes de las Regiones ordinarias (art. 117 de la Constitución);
- e) los Estatutos regionales respecto a las leyes regionales que afectan a las mismas materias (art. 123 de la Constitución), y
- f) las disposiciones recogidas en las leyes generales de la República respecto a las leyes ordinarias, particulares o sectoriales, que afectan a la autonomía constitucional de Municipios y Provincias.

El objeto de control (es decir, las normas supuestamente inconstitucionales) y el parámetro (esto es, las normas presuntamente lesionadas) de enjuiciamiento constitucional determinan los límites de la controversia y definen el *thema decidendum* del proceso de constitucionalidad. Pues, como dice el art. 27 de la Ley núm. 87 de 1953, la «Corte Constitucional cuando admitiere una solicitud o un recurso sobre cuestiones de constitucionalidad de una ley o de un acto con fuerza de ley, declarará, dentro de los límites de la impugnación formulada, cuáles son los preceptos legislativos inconstitucionales». En otras palabras, el control del juez constitucional se determina y delimita por los términos de la cuestión presentada y se resuelve «dentro de los límites de la impugnación».

No obstante lo anterior, el art. 27 introduce una excepción a este principio general. Excepción que permite a la Corte declarar «asimismo cuáles son los demás preceptos legislativos que resultan inconstitucionales como consecuencia de la resolución adoptada por la Corte». En este supuesto estaríamos ante lo que se ha denominado como «ilegitimidad constitucional en vía consecencial».

3.5. Por lo que se refiere a la terminación del procedimiento, el juez constitucional resuelve el conflicto de constitucionalidad adoptando una decisión que puede asumir la forma de Auto o de Sentencia.

El Auto se utiliza cuando:

- a) la Corte adopta una medida interlocutoria (así, como ejemplo, en los supuestos de devolución de los autos al juez ordinario para que proceda a revisar la subsistencia del requisito de relevancia, o motive adecuadamente);

- b) la Corte desestima la cuestión sin entrar en el fondo, dado que falta alguno de los requisitos necesarios previstos en las normas que regulan su competencia (así, por ejemplo, si el acto impugnado carece de fuerza de ley, si el parámetro no es una norma constitucional, o si el actor carece de legitimación para interponer el recurso o promover la cuestión);
- c) la Corte declara que la cuestión carece manifiestamente de fundamento, como sucede con cierta frecuencia cuando la cuestión planteada es idéntica a otra ya desestimada.

Recientemente, nuestro juez constitucional ha extendido la utilización del Auto a las declaraciones de inadmisibilidad por irrelevancia sobrevenida. Es decir, a aquellos supuestos en que aparecen hechos nuevos, posteriores al planteamiento de la cuestión, que convierten en irrelevante el enjuiciamiento de la misma.

Por su parte, las Sentencias pueden recaer exclusivamente sobre aspectos formales o sobre el fondo del asunto. Con las primeras, evidentemente, la Corte decide en el plano procedimental, mientras con las segundas el juicio recae sobre las cuestiones materiales del proceso constitucional que serán estimadas (sentencias estimatorias) o desestimadas (sentencias desestimatorias)²¹.

Conviene señalar que las sentencias desestimatorias no declaran la constitucionalidad de la ley. Se limitan a rechazar la cuestión en los términos en que ha sido presentada. Esta puntualización es importante porque, en caso contrario, es decir, si declarasen expresamente la constitucionalidad, la decisión del juez constitucional podría «petrificar» el contenido de una norma determinada, convirtiéndola, de cara al futuro, en intocable, e incluso impidiendo una posible modificación de la jurisprudencia.

Por demás, las sentencias desestimatorias carecen de eficacia *erga omnes*. De tal modo que la misma cuestión puede ser nuevamente presentada, bien fundada en argumentos diferentes o bien en términos similares. Sin embargo, el juez que ha propuesto una cuestión, posteriormente desestimada, queda imposibilitado para replantear la misma cuestión durante el mismo proceso.

Entre las sentencias desestimatorias hay un subtipo particular, el constituido por las decisiones de «inconstitucionalidad no declarada». En ellas, la Corte no estima la cuestión pero expone serias dudas sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. No obstante la importancia de estas

²¹ Entre los muchísimos autores que han afrontado el tema, véanse, entre otros, PIZZORUSSO, «Garanzie costituzionali. Art. 137», en *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1981, págs. 302 y ss.; SORRENTINO, *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, cit., págs. 61 y ss.; COLAPIETRO, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pisa, 1990; PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996; PINARDI, *La Corte, i giudici de il legislatore*, Milano, 1993; D'AMICO, *Giudizio sulle leggi de efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993.

Sobre los diversos tipos de decisiones de la Corte Constitucional, véase ROMBOLI, «Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale», en *Aggiornamenti in tema di diritto costituzionale*, Torino, 1996, págs. 129 y ss.

dudas, en estos supuestos el juez constitucional prefiere solicitar la intervención del legislador, ante la convicción de que los efectos de una sentencia estimatoria producirían en el ordenamiento una situación sustancialmente peor a la que se pretende remediar.

Por el contrario, las sentencias estimatorias gozan de eficacia *erga omnes* y efectos retroactivos. Pues bien, respecto a estos últimos, de la lectura del texto del art. 136 de la Constitución podría inferirse la conclusión contraria. En efecto, la afirmación allí contenida («cuando la Corte declara la ilegitimidad constitucional de una ley o de un acto provisto de fuerza de ley, la norma pierde su eficacia al día siguiente al de la publicación de la decisión») podría llevar a interpretar que las sentencias estimatorias no tienen efectos retroactivos, sino *pro futuro*.

Empero, debemos considerar que los constituyentes, cuando redactaron el art. 136 de la Constitución, no previeron los modos concretos y procedimientos determinados para su aplicación. Esta regulación se adoptaría posteriormente por Ley Constitucional núm. 1 de 1948, que preveía y regulaba los procedimientos directo e incidental ya vistos. Pues bien, en caso de negarse los efectos retroactivos de las decisiones estimatorias de la Corte Constitucional, el sistema de acceso a los procedimientos de constitucionalidad previsto en la Ley núm. 1 de 1948 quedaría sin sentido. Como es sabido, se prevé que el juez ordinario que dude acerca de la constitucionalidad de la norma que debe aplicar en la resolución de un caso concreto y decida plantear la cuestión ante la Corte, suspenderá el proceso *a quo* en espera de la decisión que adopte el juez constitucional. Esta suspensión sería no sólo vana, sino plenamente injustificada, si a las sentencias estimatorias de la inconstitucionalidad únicamente se les atribuyesen efectos derogatorios (abrogativos), dado que el juez (que ha propuesto la cuestión y suspendido el proceso) no podría utilizar la decisión de la Corte para resolver la controversia planteada.

La incertidumbre sobre el alcance de los efectos ha quedado resuelta con la introducción del art. 30 de la Ley núm. 87 de 1953, que, sobre la base del contenido literal del art. 136 de la Constitución, establece que «las normas declaradas inconstitucionales no pueden aplicarse a partir del día siguiente a la publicación de la decisión». Es, pues, indudable que a partir del día siguiente a la publicación de la sentencia estimatoria la norma declarada inconstitucional no puede ser aplicada.

Sin embargo, la retroacción de los efectos de las sentencias estimatorias dictadas por la Corte Constitucional encuentra un límite en las relaciones jurídicas firmes. De hecho, razones de oportunidad y seguridad jurídica inducen a sostener que las decisiones estimatorias no deben afectar a situaciones definidas con anterioridad por sentencia firme, ni a cuestiones relacionadas con el vencimiento de plazos, sean de caducidad o de prescripción.

Por su parte, el legislador, amparándose en claras razones de igualdad, ha permitido que una sentencia estimatoria pueda afectar retroactivamente a una relación jurídica ya agotada. Nos referimos a los supuestos de sen-

tencias penales condenatorias. Así lo prevé el art. 30 de la Ley núm. 87 de 1953, cuando señala que «en caso de que por aplicación del precepto declarado inconstitucional se hubiere dictado sentencia condenatoria en firme, cesarán la ejecución y todos los efectos penales de la misma».

Sin embargo, en lo que afecta a las resoluciones de la Corte Constitucional italiana, los aspectos más interesantes e innovativos se encuentran en la estructura y la variada tipología de sentencias interpretativas y, lógicamente, los efectos de estas últimas. Pero de esto hablaremos en el próximo epígrafe.

4. EVOLUCIÓN DEL MODELO ITALIANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

4.1. El análisis de las competencias establecidas en la Constitución y el examen de la regulación de los respectivos procedimientos son, por supuesto, necesarios para comprender el funcionamiento de la Corte Constitucional italiana, pero no permiten percibir la globalidad del sistema. En efecto, para evitar una impresión parcial e incorrecta del funcionamiento real del modelo italiano de justicia constitucional es necesario considerar otros aspectos del fenómeno, tener en cuenta su historia y valorar las disposiciones relativas al control de constitucionalidad según el dinamismo impuesto al sistema por la propia jurisprudencia.

El examen de la normativa dificulta ya de por sí la comprensión del sistema actualmente vigente. Si nos atenemos a los esquemas teóricos tradicionales, de un lado, el modelo norteamericano (*judicial review of legislation*), difuso, concreto y cuyas decisiones poseen efectos entre las partes, y, de otro, el sistema austríaco (*Verfassungsgerichtbarkeit*), de control de constitucionalidad concentrado, abstracto, cuyas sentencias están dotadas de eficacia *erga omnes*, parece evidente que fue este último el que más influyó en la opción de los constituyentes italianos.

Sin embargo, la legislación ha venido a matizar la pureza del modelo austríaco, de inspiración kelseniana, introduciendo aspectos cercanos al modelo estadounidense de *judicial review of legislation*, o derivados de la especificidad de los sistemas constitucionales formados inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

Así, por un lado, se ha atenuado el carácter de jurisdicción concentrada atribuyendo a los miembros de la jurisdicción ordinaria una doble e importante competencia: en primer lugar, la decisión acerca de la presentación de la cuestión de inconstitucionalidad y el deber de su no presentación cuando el juez ordinario la considere «manifiestamente infundada», y, en segundo lugar, el control de la ilegitimidad constitucional de los actos normativos desprovistos de fuerza de ley (control que se atribuye en exclusiva a la jurisdicción ordinaria).

Pues bien, esta particularidad incide de forma significativa en la defi-

nición del sistema italiano, en tanto permite sostener que no se trata de un modelo de justicia constitucional absolutamente «concentrado», sino que presenta aspectos característicos de los modelos de control de constitucionalidad «difuso». Es más, la posibilidad de anular por los jueces los actos no legislativos considerados contrarios al orden constitucional produce en el ordenamiento efectos similares a los propios del amparo constitucional. Cualquier persona que considere lesionado un derecho fundamental podrá, pues, solicitar la anulación o inaplicación del acto determinativo de la violación del derecho subjetivo y, por tanto, del texto constitucional.

De otro, la importancia dada a la imprescindible relevancia constitucional de la cuestión y a la adecuada fundamentación de la misma por parte del juez ordinario ha introducido en el seno del procedimiento trámites semejantes a los existentes en los procedimientos de control concreto.

La naturaleza híbrida del sistema italiano se ha acentuado con la *praxis* jurisprudencial que, en algunas fases de la actividad de la Corte Constitucional, ha contribuido a elevar el nivel de «concreción» del juicio. Al respecto, cabe destacar:

a) La reciente y drástica reducción del tiempo de decisión y la consecuente eliminación de cuestiones pendientes permite que, con mayor frecuencia, el resultado de la decisión constitucional produzca efectos concretos también entre las partes del proceso *a quo*²².

b) El incremento de la tendencia de la Corte Constitucional de recurrir, antes de resolver, a los poderes instructorios normativamente previstos. En consecuencia, el juez constitucional puede apreciar mejor los términos efectivos del litigio o de la cuestión que ha originado la duda de constitucionalidad, los efectos prácticos que derivarán de su decisión, y su impacto sobre el ordenamiento, en las relaciones entre los órganos y poderes del Estado y sobre el tejido económico y social del país²³. Como puede colegirse de lo dicho, el juicio de constitucionalidad, aun siendo de naturaleza objetiva, dirigido a valorar la coherencia de la norma con los valores constitucionales, no puede dejar de lado los resultados que produce y que son «relevantes» para el proceso que ha ocasionado la cuestión de constitucionalidad y para otros procesos jurisdiccionales en curso.

c) La formación, desde dos dimensiones distintas, de un *continuum* interpretativo entre el juez constitucional y los jueces ordinarios (en espe-

²² Los efectos de la reducción de las cuestiones pendientes sobre los procesos constitucionales han sido afrontados por CARETTI, «L'eliminazione dell'arretrato de i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale», *Quaderni cost.*, 1989, págs. 391 y ss.; ROMBOLI, «Il processo costituzionale dopo l'eliminazione dell'arretrato. Il giudizio costituzionale incidentale come giudizio "senza processo"», *Quaderni cost.*, 1991, págs. 612 y ss.; CARAVITA, «Alcune riflessioni sulla collocazione della Corte costituzionale nel sistema politico dopo la fase dello "smaltimento dell'arretrato"», en *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, 1991, págs. 44 y ss.

²³ Cfr. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997.

cial, la Corte de Casación y el Consejo de Estado). Por un lado, los principios del Derecho y la interpretación de las normas constitucionales suministrada por la Corte Constitucional, sin que supongan en sentido estricto un precedente, adquieren valor para todos los juristas, en particular para los jueces, que deben aplicar directamente la Constitución o decidir sobre la aplicación de actos carentes de fuerza de ley. Por otro, en la resolución de una cuestión de constitucionalidad, la Corte Constitucional tiende a valorar la disposición legal no por su significado abstracto, sino por el que resulta (si es posible) de su operatividad práctica y concreta en el sistema jurídico. Esto es, el derecho vivo, originado por la interpretación y la aplicación judicial. Así pues, parece haberse instaurado una tática «división del trabajo» entre el juez constitucional y el ordinario, de tal modo que, en el ámbito de sus respectivas esferas de competencia, uno suele convalidar y hacer suya la interpretación del otro²⁴. Esta tendencia, sin embargo, puede quebrarse por la excesiva rapidez de la Corte en la resolución de controversias. Nótese que el objeto del proceso podría llegar a determinarse sobre la base de disposiciones sobre las que no haya recaído decisión alguna; por tanto, aún no interpretadas²⁵.

En conclusión, se puede afirmar que el sistema italiano ha evolucionado en la dirección adecuada para superar los modelos teóricos tradicionales, participando en la formación de un *tertium genus* o, mejor aún, de un sistema híbrido, abierto a las influencias de los dos grandes modelos.

Aún más, como se habrá inferido de lo dicho hasta aquí, en el sistema italiano están presentes todos los criterios sobre los que la doctrina procede a clasificar los sistemas: el sistema es concentrado en el caso de leyes y actos con fuerza de ley, pero difuso en los supuestos en que el objeto de la cuestión viene representado por una fuente inferior; el control de constitucional se realiza *a posteriori* cuando nos encontramos ante el enjuiciamiento en vía incidental o en los casos en que la actividad de control es instada por las Regiones contra las leyes del Estado, y, sin embargo, es control preventivo cuando el recurso es planteado directamente por el Estado contra una ley regional; finalmente, las decisiones de la Corte tienen efectos *erga omnes* si son estimatorias, mientras que sólo los tienen *inter partes* si se trata de decisiones desestimatorias.

4.2. La definición de las competencias de la Corte Constitucional se realizó en los años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución y no ha sufrido modificaciones significativas hasta el momento.

²⁴ Al respecto, véanse GARDINO, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato delle leggi*, Milano, 1988; SPADARO, *Limiti del giudizio costituzionale in via incidentale e ruolo dei giudici*, Napoli, 1990.

²⁵ Cf. ANZON, «La Corte costituzionale e il diritto vivente», *Giur. cost.*, 1984, págs. 300 y ss.; PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e «diritto vivente»*, Milano, 1994; ZAGREBELSKY, «La dottrina del diritto vivente», en *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988; MENGONI, «Il diritto vivente come categoria ermeneutica», en *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996, págs. 157 y ss.

Las principales normas que regulan el procedimiento de control de constitucionalidad se remontan a los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución republicana, a saber, la Ley Constitucional núm. 1 de 1948, que regula ambos procesos de constitucionalidad, incidental y directo, y establece el régimen de garantías de independencia de los jueces constitucionales, y la Ley núm. 87 de 1953, que ha completado las reglas de funcionamiento de la Corte mediante la regulación de determinados aspectos procedimentales.

Frente a esta estática situación legislativa, la actividad jurisprudencial se ha caracterizado por el dinamismo. La Corte Constitucional ha renovado durante este tiempo sus instrumentos procesales, fundamentalmente, por vía interpretativa, y no tanto en virtud de verdaderas y propias innovaciones legislativas²⁶.

En particular, el ámbito en el que el juez constitucional italiano ha demostrado mayor capacidad creativa ha sido en lo relativo a sus decisiones y, principalmente, a los efectos de las mismas sobre el ordenamiento.

La Constitución y la legislación regulan únicamente la estructura y efectos de las sentencias estimatorias (permítasenos reiterar que poseen eficacia *erga omnes* y efectos retroactivos) y desestimatorias (con efectos exclusivamente *inter partes*). No obstante, la rica tipología de sentencias que distingue al sistema italiano de justicia constitucional es el resultado de la labor creadora de la Corte, que ha individualizado modos específicos de resolución de las controversias a partir no tanto de una teoría abstracta y general como de la necesidad de afrontar exigencias prácticas y determinadas.

Concretamente, los diferentes tipos de sentencias surgen de la necesidad, advertida por la Corte Constitucional, de ponderar los efectos de las propias resoluciones y de calibrarlos en relación al impacto que pueden provocar no sólo en el ordenamiento jurídico, sino también en las relaciones con los otros poderes del Estado (especialmente, el Parlamento y el Poder Judicial).

Este resultado ha sido técnicamente posible a partir de la distinción teórica entre disposición y norma. La primera constituiría la expresión lingüística mediante la que se manifiesta la voluntad del órgano del que emana determinado acto jurídico, esto es, formaliza los actos realizados por el órgano respectivo. La norma, por el contrario, es el resultado de un proceso interpretativo realizado sobre la disposición y que puede llevar a la obtención, mediante la utilización de las técnicas de la lógica y hermenéutica jurídicas, de más de una norma de una sola disposición o de una norma de varias disposiciones. Esta diferenciación entre disposición y norma resulta relevante en tanto permite la separación de la norma respecto del significado lingüístico originario de la disposición, seccionando

²⁶ Sobre la evolución de los instrumentos procesales, véase AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996.

el cordón umbilical que la une al momento histórico en que fue adoptada. En definitiva, esta diferencia posibilita la evolución del sistema y, aún más, facilita la acción creativa del intérprete, ya sea jurisprudencial o doctrinal. Debe, pues, considerarse que el juicio de control de constitucionalidad se fundamenta en una comparación entre varias normas, provistas, cada una de ellas, de diferente fuerza jurídica.

4.3. En este orden de cosas, la exigencia de conservar el ordenamiento jurídico y no crear lagunas ha inducido a la Corte Constitucional a recurrir a dos tipos de sentencias: las sentencias «correctoras» y las sentencias «interpretativas de conformidad».

Con las primeras, el juez constitucional no entra en el fondo de la cuestión. Se limita en la fase preliminar a revelar que la interpretación dada por el juez *a quo* no es la correcta. Por tanto, la Corte reenvía los actos al juez remitente, que ha interpretado incorrectamente la ley al no haber tenido en cuenta la doctrina sentada por los tribunales, el derecho vivo, o el sentido evidente de las disposiciones.

Con las segundas, las «sentencias interpretativas de conformidad», la Corte, de forma contraria, declara la cuestión no fundada, pudiéndose atribuir a la disposición impugnada un significado normativo diferente del recogido por el juez o por el recurrente (si nos encontramos ante el proceso de constitucionalidad directa), pero conforme a la Constitución. En otros términos, entre los posibles significados de una disposición, la Corte opta por aquel que considera compatible con el texto constitucional, dejando de lado aquellos que habían inducido a dudar de la constitucionalidad de la ley.

Ahora bien, la interpretación particular de una disposición no tiene eficacia *erga omnes*. Es decir, la interpretación de la Corte Constitucional no es vinculante y únicamente puede imponerse gracias a la eficacia persuasiva que contenga la motivación de su decisión o la autoridad de que disfruta este órgano colegiado. De hecho, cabe sostener que se crea una obligación jurídica para el juez ordinario que plantea una cuestión de constitucionalidad. Obligación que podríamos concretar en la prohibición de aplicar, en el curso del proceso, la norma impugnada según su interpretación originaria. Pues de no ser así, es decir, si se permitiese la aplicación de la disposición en aquel sentido, el juez ordinario estaría aplicando una norma de dudosa constitucionalidad, con el consiguiente deber para el órgano judicial de suspender nuevamente el proceso y remitir la cuestión a la Corte Constitucional. Procedimiento que, como es sabido y ya hemos comentado, no está permitido.

Pues bien, ante la tendencia de los jueces ordinarios a interpretar las leyes de forma distinta a como lo hace el juez constitucional, la Corte se ha visto obligada a superar los límites estructurales ínsitos en la figura de las «sentencias interpretativas de conformidad», dando vida a la tipología de «sentencias interpretativas estimatorias». Sentencias que permiten al

juez de la constitucionalidad elegir, entre los posibles significados de la norma, aquel que es incompatible con la Constitución y, por ende, declararlo inconstitucional, con la consecuente permisibilidad de todos los demás. El resultado interpretativo es, como se habrá observado, semejante al anterior, pero los efectos son diferentes.

Con la «sentencia interpretativa estimatoria», la Corte elimina del ordenamiento jurídico no la disposición, sino una de sus posibles interpretaciones o, más exactamente, una de las normas en que tal disposición puede concretarse. En otras palabras, la disposición sigue siendo aplicada y es, por tanto, eficaz, con la excepción de la norma (interpretación) considerada inconstitucional.

Los delicados aspectos en que el principio de igualdad se concreta, entendido como obligación de trato igual a situaciones iguales, han llevado al juez constitucional a la «creación» de las llamadas «sentencias aditivas», caracterizadas por producir, aun declarando la inconstitucionalidad de la norma, ciertos efectos positivos, esto es, introducen en el ordenamiento normas «nuevas» que, inicialmente, no se obtienen del texto normativo²⁷.

Evidentemente, este tipo de sentencias contradice la construcción inicial de KELSEN, para quien el juez constitucional vendría caracterizado como una suerte de «legislador negativo». Con estas sentencias, el órgano de control de constitucionalidad se transforma, sin duda, en creador de normas.

4.4. Por su parte, las sentencias «monitorias» o «dobles» exteriorizan una actitud de precaución de la Corte Constitucional hacia el legislador. La Corte Constitucional ha recurrido a este tipo de sentencias cuando ha debido afrontar controversias con un elevado nivel de politización. En estos supuestos, la Corte ha preferido tomarse su tiempo e ir «prediciendo» su decisión en favor de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pero sin llegar a declararlo expresamente.

El juez constitucional introduce, pues, una escisión lógica entre la parte dispositiva y la motivación: la primera determina la inadmisibilidad de la cuestión de constitucionalidad; la segunda, por el contrario, deja entrever claramente que la norma objeto del proceso de constitucionalidad presenta dudas fundadas acerca de su compatibilidad con el texto constitucional²⁸.

Estructuralmente, estos «dobles pronunciamientos» suponen que, en principio, el juez constitucional rechaza la cuestión planteada, aunque manifiesta algunas dudas sobre su adecuación a la Constitución y, por tanto, solicita la intervención del legislador para modificar la regulación de la materia. Ahora bien, si el Parlamento no actúa, cuando un juez vuel-

²⁷ Sobre la tipología de las sentencias aditivas, véase el trabajo de PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino, 1996.

²⁸ Cfr. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, Milano, 1993, págs. 71 y ss.

va a presentar una cuestión semejante, la Corte dictará una sentencia estimatoria, declarando la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

En fin, el alto nivel de politización presente en algunas cuestiones, junto a la necesidad de atemperar el disfrute de los derechos sociales y económicos con la crisis financiera del Estado, ha obligado al juez constitucional a calibrar mejor los efectos de sus decisiones estimatorias pro futuro. Así pues, la Corte italiana intenta, por un lado, asegurar al Gobierno y al Parlamento el tiempo necesario para subsanar las lagunas provocadas por la sentencia estimatoria y, por otro, equilibrar los derechos constitucionales propios del Estado social con las restricciones económicas.

Este problema no es único de nuestro ordenamiento. El Derecho comparado ofrece fórmulas diversas para su solución. Algunos ordenamientos han procedido incluso a su previsión legal. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional austríaca aplaza hasta en un año la declaración de inconstitucionalidad de una ley a fin de facilitar al Parlamento la regulación de la materia y evitar los vacíos normativos. A su vez, el Tribunal Federal alemán puede adoptar pronunciamientos de «mera incompatibilidad», inconstitucionalidad, o bien optar por una sentencia de la «todavía constitucionalidad» de una ley. En este caso, la ley se declara constitucional sólo provisionalmente, dado que el Alto Tribunal alemán se reserva la posibilidad de declarar a continuación la inconstitucionalidad si el legislador no interviene rápidamente adecuando la normativa al contenido de lo indicado en su sentencia²⁹.

En Italia, por el contrario, los efectos de las sentencias estimatorias están predeterminados rígidamente. De hecho, recientemente, la Corte Constitucional ha intentado, a través de su jurisprudencia, graduar los efectos temporales de las propias decisiones de dos modos diferentes: uno, estableciendo límites a los efectos retroactivos de las sentencias estimatorias (con el objetivo, por ejemplo, de salvaguardar determinados actos procesales) mediante las llamadas sentencias «de ilegitimidad constitucional sobrevinida», según las cuales el efecto de anulación no descartaría la norma *ab initio*³⁰; el otro, retrasando en el tiempo los efectos de la declaración de inconstitucionalidad (por ejemplo, en el caso de las sentencias que provocan gastos carentes de cobertura financiera), dejando al legislador un plazo predeterminado para intervenir antes de que la disposición sea anulada³¹.

²⁹ Véanse AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Milano, 1990; PINARDI, *La Corte, i giudici de il legislatore*, Milano, 1993; D'AMICO, *Giudizio sulle leggi de efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Milano, 1993.

³⁰ Cfr. PINARDI, *op. cit.*, págs. 39 y ss.

³¹ Sobre este punto, PINARDI, *op. cit.*, págs. 53 y ss.

5. ETAPAS PRINCIPALES EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN ITALIA

5.1. Para valorar, siquiera brevemente, el papel asumido por la Corte Constitucional en el sistema constitucional italiano y sus relaciones con los otros poderes del Estado deben distinguirse tres fases de su actividad, unidas por un período de transición.

El primer período (desde los años cincuenta hasta el inicio de los setenta), que puede definirse como de actuación constitucional, se caracterizó por una actividad determinante y comprometida de la Corte Constitucional en la modernización y democratización del ordenamiento jurídico italiano, así como en la afirmación de los valores de la nueva Constitución republicana. En esta labor de reforma del sistema (hasta convertirlo en democrático y plural) llegó a sustituir, en gran medida, al Parlamento, lento y temeroso a las reformas de una legislación heredada de la etapa anterior a la entrada en vigor del nuevo texto constitucional.

En efecto, el juez constitucional asumió, con muchas de sus decisiones, una función que, por una parte, bien podría denominarse como didáctica, en cuanto que ha convertido en vitales los principios constitucionales difundiendo su conocimiento entre todo el cuerpo social, y, por otra, ha resultado estimulativa desde el momento en que ha renovado el ordenamiento jurídico eliminando disposiciones contrarias a la Constitución.

Con este objetivo, la renovación del ordenamiento y su adecuación al orden constitucional, la Corte, desde su primera sentencia, hoy pilar de la jurisprudencia constitucional italiana, ha afirmado el valor obligatorio de todas las normas constitucionales (superando, pues, la distinción clásica entre normas preceptivas y normas programáticas), ha mantenido su valor vinculante no sólo respecto a los poderes públicos, sino también respecto a los particulares, y ha reivindicado su competencia para controlar la constitucionalidad de la legislación preconstitucional.

Consecuentemente con lo dicho, gracias a la mencionada acción de estímulo de muchos de sus magistrados que han propuesto numerosas cuestiones de constitucionalidad relativas a la legislación anterior a la vigente Constitución en cuestiones relativas a las libertades y derechos sociales y económicos, nuestro juez constitucional ha podido depurar el sistema de tantas normas inconstitucionales. No obstante, asumida dicha función ha debido, a su vez, realizar una acción crítica frente al Parlamento, que actuaba con lentitud y titubeos ante las reformas legislativas, y entrar en conflicto con los órganos supremos de la magistratura, no muy propensos en el pasado a interpretar las normas constitucionales.

La Sentencia núm. 1 de 1956 fue uno de los momentos más importantes de este período. En ella, la Corte mantiene que todas las normas constitucionales son parámetro de control, contradiciendo la teoría sostenida por la Corte de Casación y el Consejo de Estado, que entendían que determinadas disposiciones constitucionales no podían ser utilizadas

como parámetro judicial de control, concretamente aquellas que contenían obligaciones dirigidas al legislador (normas programáticas).

En esta primera fase, el juez constitucional fue considerado, tanto por los estudiosos del Derecho como por la opinión pública, como el principal (si no único) intérprete y defensor de la Constitución y de los valores en ella recogidos. Lo que permite comprender la autoridad y prestigio que la Corte Constitucional ha alcanzado en la forma de gobierno italiana, aun siendo el único órgano creado *ex novo* por los constituyentes (recuérdese que el resto fueron heredados, nominal, no competencialmente, del Estatuto Albertino de 1848).

5.2. La segunda etapa en el proceso de evolución al que nos venimos refiriendo ocupa desde la mitad de los años setenta hasta la mitad de los ochenta y coincide con la fase en que el objeto del proceso de constitucionalidad no está representado por legislación preconstitucional, sino por leyes recientes, ya elaboradas y aprobadas por el Parlamento republicano.

Pues bien, en este período el papel de la Corte Constitucional alcanza un mayor nivel de politización y se caracteriza, fundamentalmente, por el equilibrio y meditación entre los intereses y valores relativos a la cuestión de constitucionalidad. Conviene subrayar cómo la Corte ha modificado progresivamente el objeto de enjuiciamiento. Ya no se trata sólo de aplicar el tradicional silogismo valorando la conformidad de una norma legal con la norma superior, la Constitución, sino, más concretamente, de considerar los valores constitucionales en juego, de sopesarlos y establecer no sólo cuáles de ellos deben prevalecer, sino cuál es el mejor equilibrio posible entre los mismos.

En síntesis, pues, puede afirmarse que en esta fase el juez constitucional valora la opción del legislador —el uso de su discrecionalidad— para comprobar si éste ha tomado en consideración adecuadamente todos los valores y principios constitucionales susceptibles de afectar o verse afectados en una materia dada. Esta operación ha sido técnicamente posible a partir de una interpretación evolutiva del principio de igualdad. Así, según nuestra Corte Constitucional, del art. 3 de la Constitución italiana (todos son iguales ante la ley) puede extraerse un deber de «razonabilidad» (*ragionevolezza*) para el legislador. Esto es, que no sólo debe introducir regulaciones diferentes para situaciones no homogéneas, sino que debe inspirarse en criterios no arbitrarios. Para que exista coherencia con el texto constitucional debe evitarse la contrariedad entre la finalidad de la ley y la regulación normativa concreta, el objetivo perseguido y el instrumento jurídico previsto para su consecución; en definitiva, evitar una contradicción irracional entre los fines de la ley y el contenido de la disposición³².

Paradójicamente, la confianza que ha inspirado la Corte Constitucio-

³² Véanse AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994; CERRI, «Ragionevolezza delle leggi», *Enc. Giur.*, vol. XXV, Roma, 1991, págs. 1 y ss.

nal ha sido posteriormente una de las causas principales que han contribuido al ineficaz funcionamiento de nuestro órgano de justicia constitucional. La gran cantidad de cuestiones de constitucionalidad presentadas dificultó notablemente su capacidad decisora. Por demás, este incremento de cuestiones presentadas vino acompañado por un retraso acumulado importante y un alargamiento creciente de la duración de los procesos.

Esta espiral amenazaba, por tanto, no sólo con ahogar la acción del juez constitucional, sino también con contaminar la función institucional. Porque el factor tiempo, la duración del proceso, resulta fundamental para los efectos y el impacto de las decisiones de constitucionalidad sobre el sistema jurídico. Por suerte, los miembros de la Corte, conscientes del riesgo, decidieron con prontitud afrontar el problema.

Pues bien, ni siquiera en este caso la solución provino de una reforma legislativa. Sería el mismo órgano quien, a través de una serie de «autorreformas» del proceso de constitucionalidad, dirigiese la operación.

Estos cambios inauguraron una fase transitoria (desde la mitad de los años ochenta hasta el inicio de los noventa) que se llamó «de eficacia operativa». En esta nueva etapa, el objetivo principal giraba en torno a la reducción de la duración del proceso constitucional y del número de cuestiones pendientes, a través de la inadmisión mediante Auto del amplio número de cuestiones manifiestamente infundadas y de la selección de las cuestiones relevantes en que concentrar la atención.

Con estos fines, el juez constitucional introdujo numerosas novedades de naturaleza procedimental (organización de los trabajos internos, racionalización de las discusiones, resolución mediante Autos, entre otras) que contribuyeron a conseguir los precitados objetivos. Así pues, cuando comienza la década de los noventa, la cantidad de cuestiones pendientes era bastante menor que en la etapa anterior, y la duración del proceso de constitucionalidad era de unos nueve meses.

Ahora bien, para obtener este resultado también se han realizado sacrificios importantes, oportunamente señalados por la doctrina. Por ejemplo, el aumento del número de decisiones fue posible, no siempre pero sí en numerosas ocasiones, a costa de la reducción de la motivación, de la menor atención a la *ratio decidendi*; en definitiva, de un menor rigor argumental. Pero, además, las modalidades de organización del trabajo han reducido la colegialidad de la decisión y la incidencia de la intervención de las partes en el proceso, ampliando, paralelamente, la discrecionalidad procedimental de los jueces constitucionales³³.

En definitiva, como puede observarse, la mencionada «eficacia» operativa no siempre conlleva una «eficacia» decisiva. De hecho, las decisiones no motivadas congruentemente resultan poco convincentes y conllevan el riesgo de reducción del consenso, social o doctrinal, respecto a los pronunciamientos del órgano de justicia constitucional.

³³ Véase ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cit., págs. 193 y ss.

5.4. Con la «eliminación del retraso», el sistema de justicia constitucional en Italia ha entrado en una nueva fase, de connotaciones y resultados aún inciertos. Las características esenciales de esta nueva etapa son tres.

En primer lugar, la brevedad de los plazos que transcurren entre el momento en que se promueve la cuestión y entre su decisión, unido todo ello a la circunstancia de que el objeto del juicio de constitucionalidad no está ya representado por normas antiguas, sino de reciente aprobación, puede llevar a una situación peligrosa. Esto es, el juez constitucional se encuentra con el deber de decidir sobre la constitucionalidad de la ley recientemente aprobada, de gran importancia política, social y económica, en muchas ocasiones deliberada y aprobada por una mayoría reducida o tras grandes y ásperas polémicas. La Corte, pues, se encuentra políticamente influenciada y la valoración técnico-jurídica peligra de ser calificada como de mera oportunidad política.

La dificultad de la decisión es, en estos casos, evidente. No obstante, también lo es que el juez constitucional puede conservar la propia autoridad colocándose en una situación *supra partes*, y motivando las decisiones desde la exclusiva dimensión técnico-jurídica.

En segundo lugar, el juez constitucional debe interpretar un texto constitucional que recoge los principios del Estado social; por tanto, que reconoce los derechos sociales en un contexto caracterizado por la crisis financiera y una política económica restrictiva y selectiva. Así, la Corte se siente arrinconada entre Scilla y Cariddi; entre el peligro de abdicar de su propio papel de vigilante supremo de la Constitución y de los derechos en ella reconocidos y el peligro de determinar con sus decisiones contragolpes serios de naturaleza económica³⁴.

Para terminar, la fase actual de la jurisprudencia constitucional se desarrolla en un contexto político-institucional inestable, caracterizado por la crisis de los equilibrios consolidados y por la necesidad palpable de revisar la Constitución.

En este contexto, no es fácil asegurar cuál será el papel de la Corte en una fase que se entrevé como de transición hacia otras nuevas, pero inciertas, formas constitucionales (que pueden moverse en una amplia gama en la que se incluirían desde la rígida defensa de la actual Constitución, en términos de tutela del *statu quo* y de oposición a los cambios, hasta la asunción acrítica de las propuestas existentes en el Parlamento). Entre los extremos entendemos más oportuno facilitar el cambio y garantizar que se realice en el respeto al procedimiento previsto, a través de una verdadera actividad constituyente.

³⁴ Sobre las problemáticas relaciones entre la jurisprudencia constitucional, la legalidad constitucional y el control del gasto público, véanse los trabajos de GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa «che non costino»*, Torino, 1991; PIZZORUSSO, «Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi», *Rev. Dir. Proc.*, 1990, págs. 261 y ss.; AA.VV., *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995; AA.VV., *La sentenza della Corte costituzionale e l'art.81 u.c., della Costituzione*, Milano, 1993.

5.5. Por último, debe valorarse el gran impulso dado por la jurisprudencia constitucional a la ciencia del Derecho constitucional, haciendo del mismo no sólo un Derecho positivo, sino también un Derecho jurisdiccional³⁵.

Cada vez que se afrontan las relaciones entre las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos y el ordenamiento norteamericano suele subrayarse la importancia fundamental que las primeras revisten respecto al último, pudiendo ser consideradas el ingrediente básico del Derecho constitucional americano. Como se ha puesto de relieve en un acertado esfuerzo de ejemplificación, «cuando los estudiantes de Derecho se dedican al Derecho constitucional estudian una colección de resoluciones judiciales de la Corte Suprema. Cuando un abogado aconseja a los clientes, sean éstos particulares o poderes públicos, consulta las sentencias que le proporcionan precedentes como primer e inmediato instrumento de trabajo».

Entre las múltiples razones que han favorecido esta tendencia, conviene señalar la circunstancia de que la jurisprudencia constitucional produce efectos normativos, en virtud de una regla, ahora consolidada, por la cual jueces y juristas consideran las decisiones judiciales como verdaderas y propias fuentes del Derecho.

Pues bien, no es diferente la conducta del intérprete y del jurista italiano ante la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

No puede olvidarse que la actividad de las Cortes y de los Tribunales Constitucionales ha sabido adaptarse y responder, de forma natural, a dos exigencias científicas diversas, durante mucho tiempo advertidas por la doctrina iuspublicista. Por una parte, la afirmación del Derecho constitucional como ciencia jurídica autónoma, dotada de su propia especificidad; por otra, la mayor atención que precisa el análisis del fenómeno constitucional, por cuanto originado por normas que, por su estrecha conexión con el orden social y político, son susceptibles de expresar contenidos y valores en continua evolución.

Finalmente, como hemos mencionado, la difusión de la jurisdicción constitucional atribuye al Derecho constitucional una base eminentemente judicial. Las decisiones y los comportamientos institucionales de los órganos encargados del control de constitucionalidad constituyen, indudablemente, un rasgo esencial de esto. Asimismo, la justiciabilidad de las disposiciones con rango de ley ha favorecido una aproximación a los modos y a los criterios propios de análisis jurídico-positivo, permitiendo una aplicación, a partir de la interpretación, del texto constitucional capaz de revalorizar la fuerza «normativa» de la Constitución y el papel «normativo» del intérprete.

Por esta razón la doctrina italiana, y no sólo los constitucionalistas, de-

³⁵ Referencias bibliográficas al respecto en ROLLA, «Consolidación y desarrollo de la justicia constitucional en Europa: el surgimiento de algunas líneas de tendencias comunes», *Cuadernos de la Facultad de Derecho, Universidad de les Illes Balears*, 1987-1988, págs. 125 y ss.

dica una atención fundamental a la Corte Constitucional y a su jurisprudencia.

6. ALGUNOS PROYECTOS DE REFORMA DE LAS COMPETENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ITALIANA

6.1. Durante 1997 ha tenido lugar un intenso debate institucional acerca de las modificaciones oportunas que cabría introducir en la Constitución italiana, varias de ellas referidas a la parte relativa a la justicia constitucional, tanto en lo que afecta a las competencias de la Corte Constitucional como a su composición.

En los últimos años, el Parlamento italiano ha mantenido largamente paralizada la reforma de la Constitución debido a la indefinición y discusión sobre el procedimiento a seguir. Concretamente, si para modificar partes sustanciales del diseño institucional bastaba con el procedimiento ordinario de revisión constitucional previsto en el art. 138 CI, o bien si era necesario proceder a una verdadera y propia actividad constituyente, eligiendo al efecto una asamblea dotada de poderes constituyentes. En este debate se trataba de definir no tanto los límites teóricos de la doctrina preponderante, que había elaborado una rígida distinción conceptual entre actividad constituyente y actividad de revisión constitucional, como la dificultad derivada de que la Constitución italiana no prevea procedimientos diferenciados de reforma según la materia y la naturaleza de las normas a revisar, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos donde se distingue entre *macroconstitutional reform* y *piecemeal constitutional change* (revisión parcial), o bien entre poder constituyente originario, poder constituyente derivado y poder de revisión constitucional³⁶.

El legislador ha pretendido superar esta dificultad adoptando una solución intermedia, la cual —sin modificar el procedimiento ordinario de reforma constitucional previsto en el art. 138 CI— prevé, en supuestos especiales, un *iter* particularizado en lógica correspondencia con la relevancia de las modificaciones que se pretendan aportar al texto de la Constitución. En consecuencia, la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 ha introducido no ya un nuevo procedimiento de reforma de la Constitución, sino una derogación transitoria del mismo, cuya novedad reside esencialmente en los siguientes aspectos:

a) Predetermina el objeto de reforma constitucional, circunscribiendo el ámbito de las disposiciones de revisión a las disposiciones contenidas en la segunda parte de la Constitución (arts. 55-138). En otros términos,

³⁶ Sobre la relevancia de la *amending formula* a los efectos de la caracterización misma de la propia forma de Estado, véanse las consideraciones realizadas en ROLLA, «Il referendum sulla sovranità del Quebec ed il futuro del Canada. Alcuni paradossi costituzionali», *Giur. Cost.*, 1996, págs. 3277 y ss.

la discrecionalidad encuentra un límite no sólo en el contenido de los límites —formales y sustanciales, implícitos y explícitos— a la revisión constitucional, sino también de naturaleza objetiva, en tanto el procedimiento particular previsto en la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 exclusivamente resultará adecuado para aquellas propuestas de modificación de la Constitución que incidan en la forma de Estado, la forma de Gobierno, la estructura bicameral del Parlamento y el sistema de garantías.

b) Confía la iniciativa legislativa y los poderes instructorios a una Comisión bicameral especial, compuesta de 35 diputados y 35 senadores designados por los Presidentes de ambas Cámaras legislativas respetando la proporción existente entre los grupos parlamentarios. A este órgano especial corresponde elaborar proyectos propios de revisión constitucional, que deberán ser sometidos a discusión y aprobación de cada Cámara.

c) Determina temporalmente los plazos de la actividad de la Comisión parlamentaria, fijando tanto la fecha de inicio de los trabajos como la de elevación al Pleno de las Cámaras de las concretas propuestas de revisión. En particular, la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional había de remitir a la Cámara de Diputados y al Senado, antes del 30 de junio de 1997, un proyecto preliminar de reforma. En los sucesivos treinta días, cualquier diputado y senador podría presentar enmiendas sobre cuya base la Comisión concluiría la elaboración de la propuesta definitiva.

Pues bien, el *iter* previsto en la ley ha concluido y la Comisión ha enviado, con fecha de 4 de noviembre, a la Presidencia de cada Cámara un Proyecto de ley de revisión de la parte segunda de la Constitución acompañado tanto de las posiciones del Presidente de la Comisión y de los Presidentes de cada grupo de trabajo como de la posición de la minoría.

d) Modifica sustancialmente el proceso de deliberación, transformando el sometimiento de la ley de revisión constitucional a referéndum popular de facultativo en obligatorio. De hecho, según el art. 4 de la Ley que comentamos, la ley de revisión constitucional, una vez aprobada por las Cámaras, puede ser promulgada sólo si obtiene el acuerdo del cuerpo electoral. En realidad, podemos decir que prevé un doble *quorum*, en cuanto es necesario que en el referéndum haya participado la mayoría de los que tienen derecho a voto y que la propuesta haya sido aprobada por la mayoría de los votos válidos.

e) Refuerza la naturaleza excepcional y transitoria del procedimiento, precisando, de un lado, que para las modificaciones sucesivas de la Constitución se observará la norma prevista en el art. 138 CI y decretando, de otro, que la Comisión bicameral para la reforma constitucional finalizará sus funciones en el momento de aprobación de la ley de reforma o posteriormente a la disolución de las Cámaras legislativas.

La particularidad del procedimiento previsto encuentra fundamento en la amplitud de las modificaciones que se pretendan introducir en el

texto de la Constitución y en la convicción de la oportunidad, en razón a la naturaleza y amplitud de la reforma, de racionalizar el procedimiento de elaboración del proyecto de revisión (confiando el poder de propuesta a una Comisión) y de implicar necesariamente a los ciudadanos en la fase final (independientemente del consenso que la propuesta obtiene en el Parlamento).

No obstante, la doctrina no se ha pronunciado de forma unánime en favor de la decisión de concluir el procedimiento con un referéndum. De hecho, imponer como obligatoria la intervención del cuerpo electoral, independientemente de la mayoría conseguida en el seno de las Cámaras parlamentarias, ha sido considerado por algunos como inoportuno, en cuanto introduce un elemento de desconfianza en la democracia representativa y puede generar consecuencias institucionales negativas cuando el texto aprobado por una amplia mayoría sea reprobado por el cuerpo electoral.

Además, que los ciudadanos se pronuncien sobre todo el texto en un único referéndum ha sido criticado en tanto el objeto del referéndum (una ley de revisión general de la segunda parte de la Constitución, o una pluralidad de leyes de reforma de partes concretas o de instituciones) no estaría representado por una cuestión homogénea y sustancialmente unitaria. A este respecto, la Corte Constitucional, en una jurisprudencia consolidada a propósito del referéndum abrogativo, ha considerado que los requerimientos heterogéneos no pueden ser objeto de este instrumento de participación del cuerpo electoral por ser irreconciliables con la estructura del instrumento referendatario.

Conviniendo en la inidoneidad del instituto referendatario para obtener una expresión consciente de la voluntad del electorado frente a textos normativos complejos y de contenido heterogéneo, conviene, sin embargo, subrayar que la solución opuesta, esto es, tantos referéndums como materias reformadas, presenta no sólo dificultades prácticas, sino también serios inconvenientes.

El primero y más evidente, la individualización de cuáles y cuántas partes de la propuesta de ley deberán ser examinadas separadamente por el cuerpo electoral (así, si en el contenido de un mismo título se afrontan instituciones jurídicas diferentes respecto a las cuales un elector pueda tener posiciones diferentes). El segundo puede sintetizarse en el riesgo de resultados diversos en los referéndums que resten al texto constitucional la hipotética organización y coherencia interna que debe conllevar toda propuesta de revisión de una parte completa de la carta constitucional.

6.2. Pasando, pues, al contenido de las propuestas concretas de reforma constitucional, llama la atención, por encima de todo, la amplitud de las modificaciones propuestas, especialmente si se compara con la ausencia de reformas que ha caracterizado, como repetidamente se ha puesto de manifiesto, los precedentes cincuenta años de vigencia de la Constitución republicana.

La propuesta reforma afecta tanto al ámbito de competencias de la Corte Constitucional como a la composición del órgano y a determinados aspectos procedimentales.

En primer lugar, en cuanto a la composición, el texto de la Propuesta prevé aumentar el número de jueces constitucionales, elevando el colegio de 15 a 20 componentes. Opción ésta que se justifica directamente en la clara potenciación de las competencias atribuidas al órgano de justicia constitucional y en la posibilidad, también prevista, de articular el trabajo en Secciones competentes para el ejercicio de atribuciones específicas.

El incremento del número de jueces constitucionales permite implicar también al sistema de autonomías territoriales en la elección de los componentes del órgano. Ahora bien, la titularidad del poder de nombramiento no se atribuye directamente a las Regiones, sino a los «representantes» de las autonomías regionales y locales que integran el Senado (200 miembros) cuando éste se reúne en sesión especial para deliberar sobre Proyectos de ley que afectan a competencias descentralizadas. Se trata, como ya se habrá apreciado, de una solución artificiosa, a causa de la insuficiente propuesta de reforma del bicameralismo. De hecho, la Comisión parlamentaria no ha admitido las numerosas propuestas en favor de una plena regionalización del Senado, prefiriendo prever que el Senado se reúna en sesiones especiales formadas por un número de representantes de las autonomías paritario al número de senadores efectivos. No obstante, cabe suponer que dicha propuesta sea sometida a discusión durante el debate parlamentario y, en caso de verse modificada, habrá que hacer lo propio con el sistema de designación de los magistrados constitucionales.

En lo que afecta al procedimiento, han sido dos las novedades que más interés han despertado: de una parte, la modalidad de adopción de las decisiones y, de otra, la regulación de los efectos de las sentencias estimatorias.

Respecto al primer aspecto, admite, en favor de los magistrados de la Corte, la posibilidad de expresar y motivar la opinión propia disidente. Acerca de los efectos, la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional ha propuesto modificar el art. 136 CI reconociendo al juez constitucional competencia para modular los efectos temporales de sus pronunciamientos. Así pues, la Corte puede aplazar un año los efectos anulatorios de las sentencias de inconstitucionalidad permitiendo al Gobierno y al Parlamento bien cubrir las eventuales lagunas normativas que se hayan producido, bien afrontar los eventuales mayores gravámenes económicos derivados de la sentencia estimatoria. Con tal propuesta se procede, esencialmente, a constitucionalizar una práctica habitual, como ya se ha dicho, en la jurisprudencia de la Corte.

En este contexto habría sido, quizá, oportuno extender la propuesta y reconocer también a la Corte competencia para modular los efectos retroactivos. Pues de este modo se otorgaría cobertura legislativa a la prácti-

ca del juez constitucional, liberándolo, por demás, de tener que recurrir a la declaración de «inconstitucionalidad sobrevenida» para limitar la retroactividad de las decisiones³⁷.

Por último, la Comisión parlamentaria ha previsto un considerable aumento de las competencias, alineando la Corte Constitucional italiana a las experiencias más recientes de justicia constitucional. De la lectura de la propuesta de reforma constitucional parece que la Comisión hubiera revisado los principales sistemas de justicia constitucional tomando de ellos las competencias más significativas. En concreto, las innovaciones propuestas se refieren a las siguientes atribuciones:

a) La previsión de un recurso directo de tutela de derechos fundamentales frente a los poderes públicos. En definitiva, propone introducir en el sistema italiano de justicia constitucional un instituto ampliamente extendido en otros modelos³⁸. La propuesta de la Comisión parlamentaria, descuidando el debate presente en el sistema español en torno a los defectos del *recurso de amparo*, opta por una fórmula harto amplia de recurso directo, tanto en lo referente al objeto como al parámetro de control. En efecto, a propósito del objeto se prevé que pueda interponerse recurso no sólo contra actos de los poderes públicos, sino también contra una conducta o proceder que se traduzca en una efectiva lesión de derechos fundamentales; respecto al parámetro no está prevista la limitación a algunos derechos, por ejemplo los relativos al título primero de la primera parte (relaciones civiles). De modo que dada la amplitud de las situaciones subjetivas individuales susceptibles de ser consideradas como derechos fundamentales en el sentido de la Constitución³⁹, cabe presumir que el contencioso será amplísimo.

b) La atribución a la minoría parlamentaria de legitimación para impugnar directamente las leyes susceptibles de violar los derechos fundamentales tutelados en la Constitución. En tal caso, la cuestión de constitucionalidad puede ser presentada por un quinto de los miembros de la Cámara. Se trata de una cuestión delicada que, a tenor de la experiencia

³⁷ Sobre los efectos retroactivos de las sentencias de la Corte Constitucional, véase la doctrina citada en la nota 30. Asimismo, ROMBOLI, «Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale», en *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 1996, págs. 182 y ss.

³⁸ La doctrina sobre el recurso de *amparo*, sobre las características y aspectos criticables que presenta es amplísima. A título ejemplificativo, véanse LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «El amparo judicial de los derechos fundamentales», en *La aplicación jurisdiccional de la Constitución*, Valencia, 1997, págs. 115 y ss.; OLIVER ARAUJO, *El recurso de amparo*, Palma de Mallorca, 1986; GIMENO SENDRA - GARBERI LLOBREGAT, *Los procesos de amparo*, Madrid, 1994; CARRILLO, *La tutela de los derechos fundamentales por los tribunales ordinarios*, Madrid, 1995; RUBIO LORENTE, «El recurso de amparo constitucional», en *La jurisdicción constitucional en España*, Madrid, 1995, págs. 125 y ss.; AA.VV., *La sentencia de amparo constitucional*, Madrid, 1996.

³⁹ Respecto a la dificultad de enumerar las posiciones subjetivas recogidas entre los derechos fundamentales de la persona tutelados en la Carta Constitucional, permítaseme remitirme a las consideraciones y anotaciones incluidas en mi trabajo: ROLLA, «Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali», *Quaderni costituzionali*, 1997.

comparada, ofrece más contraindicaciones que argumentos hay en su favor⁴⁰. Es evidente el riesgo de transformar la Corte de enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley en árbitro de las controversias políticas. Ahora bien, la misma Comisión parlamentaria parece sensible a las reticencias planteadas por la doctrina y avaladas por la experiencia. Por tanto, se ha limitado a prever la competencia en abstracto, remitiendo a una futura Ley Constitucional la definición detallada de esta competencia.

No obstante, la opción en favor de una previsión del todo genérica de la competencia parece, también, arriesgada. De hecho, la irresolución sobre el modelo a seguir podría volver difícil, si no imposible, conseguir una mayoría amplia, tal como exige la Constitución, para la aprobación de una Ley Constitucional. Así pues, cabe la posibilidad de que dicha atribución no llegue a ser ejercitable por ausencia de la normativa necesaria.

Por otra parte, algunas previsiones contenidas en la propuesta de nuevo texto constitucional no dejan de levantar dudas. De un lado, haber limitado el objeto del recurso «a los vicios atinentes a la violación de los derechos fundamentales» no parece responder a la exigencia de la Comisión de limitar el recurso sólo a los casos en que «la opción política pueda poner en peligro normas y principios fundamentales del sistema». De hecho, conviene tener en cuenta que gran parte del contencioso constitucional tiene como parámetro alguno de los artículos contenidos en la primera parte de la carta constitucional y que en relación a ellos el conflicto político puede presentarse más áspero y desgarrador. Además, la frustrada opción por el recurso directo de tipo preventivo acaba por desproveer al instrumento de su principal utilidad: la posibilidad de impedir la entrada en vigor de leyes de dudosa constitucionalidad cuya anulación posterior puede provocar efectos económicos y sociales bastante graves.

c) La introducción de un conflicto de atribuciones en que sean parte Provincias y Municipios —unido al ya existente entre poderes del Estado y entre el Estado y las Regiones— y, asimismo, la previsión de un recurso de constitucionalidad promovido por tales entes contra leyes y actos dotados de fuerza de ley lesivos del principio de autonomía o, mejor, de la propia competencia establecida en las normas constitucionales. El recurso, según la propuesta de la Comisión parlamentaria, debe ser presentado en el plazo de sesenta días desde la publicación de la ley, como actualmente ocurre en los supuestos de recurso regional en vía directa contra leyes del Estado o de otras Regiones.

Esta competencia pretende ampliar el papel de la Corte no sólo como juez de la legitimidad de las leyes, sino también como garante de la distribución de competencias entre los diferentes poderes territoriales. Esta nueva vía de acceso a la justicia constitucional equipara Ayuntamientos y

⁴⁰ Por el contrario, una visión menos problemática de este instrumento en D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*, Milano, 1996.

Provincias a las Regiones, que ya disponían de tal facultad, y recoge una propuesta lanzada desde algunos sectores de la doctrina y desde diversas administraciones locales⁴¹.

Desde la perspectiva teórica, parece coherente con la naturaleza constitucional de la autonomía que disfrutaban los entes locales. Sin embargo, no conviene subestimar algunos inconvenientes de naturaleza preferentemente práctica, resumibles en el riesgo, no necesariamente hipotético, de «cansancio» de la Corte Constitucional. Reconocer a cada Municipio y a cada Provincia legitimación para recurrir ante el juez de la constitucionalidad de las leyes equivale a reducir aquel discreto «filtro» creado en el juicio de legitimidad en vía incidental y que, hasta ahora, ha conseguido evitar que la Corte quedase bloqueada por una multiplicidad de cuestiones privadas de efectiva relevancia constitucional.

Para evitar semejante riesgo sería preciso, quizá, introducir un examen preliminar de admisibilidad de la cuestión, por supuesto también en el supuesto de recurso directo, confiando dicho enjuiciamiento al mismo juez constitucional: una suerte de *certiorari* con la finalidad de excluir el examen de las cuestiones carentes de relevancia en cuanto no afecten al nivel constitucional de autonomía.

d) El control de la constitucionalidad de los reglamentos administrativos relativos a la regulación de la organización del Estado. La propuesta avanzada por la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional sobrepasa uno de los principios —podría, no impropriamente, hablarse a este propósito de «dogma»— de la justicia constitucional: el objeto del juicio de legitimidad constitucional debe estar representado por actos dotados de fuerza de ley.

La competencia de la Corte no es general ni se extiende a todos los tipos de reglamentos, pero parece suficientemente significativa. Su *ratio* se encuentra en la decisión de excluir, en coherencia con las tendencias normativas, la materia de la organización del aparato estatal de la reserva de ley, reservando la competencia reguladora al reglamento. No obstante, resulta difícil comprender el fundamento de tal opción, dado que, por un lado, no está claro el parámetro sobre cuya base deba pender el juicio de la Corte (máxime si se tienen en cuenta la generalidad de las previsiones constitucionales relativas a la organización estatal); por otro, no resulta claro por qué se ha pretendido reforzar la tutela contra dicho tipo de reglamento en perjuicio de otros que, en mayor grado, se muestran susceptibles de incidir en las situaciones subjetivas y los derechos fundamentales de la persona.

e) La competencia en materia de recursos electorales tanto en el caso de elecciones al Parlamento como en el supuesto de elección directa del Presidente de la República y los relativos a causas de inelegibilidad e in-

⁴¹ Cfr. GROPPI, «La tutela giurisdizionale dell'art. 128 della Costituzione, ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte costituzionale», *Le Regioni*, 1994, págs. 1389 y ss.

compatibilidad. La segunda competencia deriva de la preferencia —verdadamente contrastada y contestada, a causa de la desproporción entre la legitimación directa del Jefe del Estado y la naturaleza de sus atribuciones— por la elección directa del Presidente de la República; por su parte, la primera se sustrae a las Cámaras (que actualmente la poseen) debido a la introducción de un sistema electoral preferentemente mayoritario. Por esto, la Comisión de reforma constitucional ha considerado inoportuno confiar a la misma mayoría parlamentaria la decisión final acerca del contencioso electoral relativo a sus componentes.

Conviene precisar que, según la nueva formulación del dictado constitucional, el acceso al juicio de la Corte Constitucional tendría una triple característica: en primer lugar, procede en segunda instancia, bajo la forma de recurso contra las determinaciones de la Cámara parlamentaria; en segundo lugar, la legitimación para presentar el recurso corresponde sólo al directamente interesado, esto es, al candidato que ha resultado excluido; en tercer lugar, el objeto del recurso no comprende todos los aspectos conexos al contencioso electoral, sino que queda limitado exclusivamente a las «elecciones impugnadas», por tanto a los aspectos relativos a la atribución del escaño.

El juez constitucional resulta, pues, identificado como el órgano idóneo para el ejercicio de esta ulterior competencia sobre la base de la experiencia de otros países europeos, tales como Portugal, Francia, Austria⁴². No obstante, no conviene olvidar que en la mayoría de los sistemas constitucionales esta materia está excluida de las atribuciones de los jueces constitucionales, prefiriéndose confiar bien a la jurisdicción ordinaria o a jueces especiales, con competencia *ad hoc*.

6.3. Las características de este trabajo —destinado fundamentalmente a tratar los caracteres esenciales de nuestro sistema de justicia constitucional— nos eximen de un análisis en profundidad de la propuesta de reforma constitucional presentada por la Comisión parlamentaria y de la evaluación de los efectos que puede producir en el funcionamiento concreto del sistema. No obstante, parece oportuno, como conclusión, acompañar la descripción de las posibles novedades con algunas observaciones sistemáticas de carácter general.

Ante todo, sorprende la amplitud e intensidad de las modificaciones propuestas. En este orden de cosas, todas unidas resultan susceptibles de revolucionar el papel de la Corte Constitucional. Cabe preguntarse acerca de la oportunidad de incidir significativamente sobre el sistema de competencias del juez constitucional, revisando *ab imis* la estructura de la vigente Constitución.

La Corte Constitucional, amén de ser enumerada entre los poderes del

⁴² Véanse, a modo de ejemplo, las previsiones de los artículos 141 de la Constitución Federal austríaca, 32 y siguientes de la Ley Orgánica sobre el Consejo Constitucional francés.

Estado, participa directamente en la determinación de los aspectos de la forma de gobierno —esto es, influye, aun indirectamente, sobre el ejercicio de la actividad de dirección política⁴³—; en consecuencia, resulta dudoso que tal órgano no pueda permanecer indemne ante una revisión de la segunda parte de la Constitución que se propone incidir tanto en la forma de gobierno —introduciendo elementos de semipresidencialismo— como en la forma de Estado —ampliando el papel y los poderes de las Regiones y de los entes locales territoriales—.

No obstante, debe advertirse que las innovaciones más decisivas se han referido no ya (como se pensaba al inicio de los trabajos de la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional) a los sujetos que contribuyen directamente a definir la actividad de dirección política, sino a las institucionales de garantía: esto es, la magistratura y la Corte Constitucional. Resulta curioso que una reforma constitucional promovida para volver más incisiva la acción de dirección política, para revalorizar la legitimación y el papel del gobierno, para aumentar la descentralización, admitiendo la posibilidad de su revisión en sentido federal, finalice incidiendo principalmente en la jurisdicción: de un lado, revisando las garantías del orden judicial y, de otro, acentuando las características de «politización» del juez constitucional.

De otra parte, no parece necesario preguntarse por la oportunidad de modificar una multiplicidad de disposiciones constitucionales referidas a un órgano que, en conjunto, ha dado buena prueba de su capacidad a lo largo de estos cincuenta años de experiencia republicana.

En segundo lugar, cabe constatar una doble tendencia del legislador constituyente: de un lado, codificar buena parte de las novedades procesales que la Corte ha elaborado e introducido jurisprudencialmente; de otro, constitucionalizar algunas normas o instituciones ya ampliamente debatidas en sede doctrinal y en el mismo órgano de justicia constitucional, que podrían encontrarse reguladas en normas legislativas.

En otros términos, se advierte una propensión no compartida a extender los ámbitos materiales directamente regulados en el texto constitucional, con la consecuencia de convertir en excesivamente rígido y poco dúctil el sistema. Especialmente cuando la experiencia ha demostrado la utilidad de una regulación basada en la normativa legislativa respecto a la constitucional, en fuentes convencionales respecto a las legales.

En este orden de cosas, respecto a la voluntad constitucionalizadora de la posibilidad para los jueces de expresar opiniones disidentes que deben

⁴³ Al respecto, véanse CAPELLETTI, «La Corte costituzionale nel sistema di governo italiano e nei rapporti con l'ordinamento comunitario», *Riv. dir. proc.*, 1981, págs. 624 y ss.; CARETTI - CHELI, «Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale», *Quaderni cost.*, 1984, págs. 36 y ss.; CHELI, *La Corte costituzionale nella forma di governo italiana*, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Milano, 1994, págs. 130 y ss.; AA.VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo*, Bologna, 1982; LUCIANI, «La Corte costituzionale nella forma di governo italiana», en *La Costituzione italiana quarant'anni dopo*, Milano, 1989, págs. 65 y ss.; ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale costituzionale in Spagna*, Napoli, 1986.

ser publicadas junto a las decisiones del órgano⁴⁴, consideramos preferible la regulación de esta cuestión en normas legislativas.

Pero la mayor perplejidad la provoca el modelo de justicia constitucional que emana del conjunto de las nuevas competencias que se pretenden atribuir a la Corte. Como ya tuvimos ocasión de recordar, la tendencia institucional apunta en la dirección de superar los contrapuestos modelos originales de *judicial review* y de *Vergassungsgerichtsbarkeit* en favor de sistemas mixtos o de fórmulas de mutua influencia⁴⁵. Sin embargo, esta afirmación no debe inducir a considerar que sea posible dar vida a un *tertium genus* constituido por la suma de los dos modelos contrapuestos, o bien por la mera aproximación de los elementos característicos de uno y otro. Parece evidente, además, que los sistemas de justicia constitucional no pueden elaborarse sobre un escritorio, sino que deben apoyarse en la evolución histórica, en las características del sistema judicial y del político.

Pues bien, a la vista de los elementos considerados, parece que el legislador se moviera en dirección opuesta. Mientras el sistema italiano de justicia constitucional ha evolucionado acentuando su naturaleza jurisdiccional y revalorizando los aspectos propios de una jurisdicción concreta y, en lo posible, difusa, la propuesta de la Comisión parlamentaria para la reforma constitucional reedifica desde una perspectiva diferente: acentuando el papel de mediación política e institucional del órgano, potenciando las competencias de mayor cariz político y tendiendo a incrementar el nivel de abstracción del trabajo de la Corte.

Por demás, parece que la Comisión parlamentaria hubiera identificado un sistema eficaz y sustancial de garantía con la pluralidad de formas de acceso y con la multiplicidad de competencias. En consecuencia, ha terminado por residenciar en la competencia del juez constitucional instrumentos de garantía diversos, a través de una obra de concentración más que de articulación. Nos encontramos, pues, ante una propuesta que se arriesga a desnaturalizar el papel, hasta la fecha positivo, del juez constitucional e imponerle una especie de «vestido de arlequín». Casi como si el legislador hubiera decidido pasar revista a todas las posibles competencias que los diferentes jueces constitucionales poseen asignándolas *in toto* a los veinte jueces italianos.

⁴⁴ Al respecto, véase, por todos, LUATTI, *Profili costituzionali del voto particolare*, Milano, 1995.

⁴⁵ Cfr. PIZZORUSSO, «I sistemi di giustizia costituzionale dai modelli alla prassi», *Quaderni cost.*, 1992, págs. 522 y ss.

