

HUARTE DE SAN JUAN

Derecho
Zuzenbidea

Números 3-4
1996-1997



Universidad Pública de Navarra
Nafarroako Unibertsitate Publikoa

El Parlamento italiano: ¿Bicameralismo perfecto o bicameralismo ilusorio?

Vicente A. Sanjurjo Rivo*

Algunas notas sobre el bicameralismo configurado por la Constitución de 1947

Su caracterización en el diseño del constituyente de la República

Uno de los asuntos más controvertidos en la Constituyente, tanto en la Comisión de los 75 como en la Asamblea Plenaria, fue la cuestión de la estructura del Parlamento que suscitó un acalorado y vivo debate entre las distintas fuerzas políticas en liza¹. El espectro parlamentario de izquierda, (comunistas, socialistas, *azionisti*), se oponía de plano y por principio –de manera especial los primeros– a cualquier intento de articular un Parlamento en dos Cámaras. Enfrente se alineaban los demás partidos en torno a la idea bicameral, si bien con diferencias de fondo a la hora de circunscribirla a un tipo concreto de bicameralismo: los democristianos y los liberales eran partidarios de una Segunda Cámara de tipo corporativo, con la clásica representación de intereses de tipo económico, cultural, etc., mientras que los republicanos y los otros partidos *laicos* propugnaban una Cámara representativa de las regiones. Es claro, por tanto, que la asunción del principio bicameral por la Constituyente no fue pacífica

* Profesor del Área de Derecho Constitucional. Universidad de Santiago de Compostela.

1. Para un análisis de los trabajos preliminares sobre la cuestión *vid.* G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1979, pp. 447-601 y 631-647. La elaboración de la Constitución se inició a raíz de los trabajos de la Comisión constitucional, más conocida como la “Comisión de los 75”. Esta Comisión, presidida por RUINI, articulación interna de la propia Asamblea Constituyente, a su vez se organizó en tres subcomisiones. Será la segunda de ellas, bajo la presidencia de TERRACINI, la que se ocupará de la organización constitucional del Estado, y, por ende, del tema que nos ocupa. Una reproducción de las sesiones de la segunda subcomisión se encuentra en *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vols. VII y VIII, Camera dei Deputati, Segretariato Generale, Roma, 1976, (reimpr.). Igualmente son de interés, en conexión con los trabajos desarrollados por la citada subcomisión, la obra de U. DE SIERVO, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, t. II, Società editrice il Mulino, Bologna, 1980, pp. 74 y ss., especialmente pp. 105-123, y el trabajo de G. FERRARA, “Art. 55”, en *Commentario della Costituzione. Le Camere*, t. I, G. BRANCA, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 1984, pp. 7 y ss. Cfr., por todos, para una relación de las fuerzas en presencia en la

ni unánime, sino que, bien al contrario, su inclusión en el texto constitucional obedece a que gozaba del respaldo de las fuerzas políticas entonces mayoritarias².

La decisión última sobre el tipo concreto de bicameralismo fue el resultado de un compromiso³ que vació de contenido las propuestas iniciales de los distintos grupos políticos. Así, la izquierda cedió a sus pretensiones unicameralistas a cambio de un Senado electivo al que, por su escrupuloso respeto a los requerimientos democráticos, no le podía ser negado un ámbito de atribuciones idéntico al de la Cámara de Diputados⁴, lo cual desvirtuaba por completo los originales modelos de bicameralismo de los distintos grupos que lo patrocinaban⁵. A ello debe añadirse, como señala DE VERGOTTINI⁶, que tal decisión vino también en buena medida condicionada por el propio recelo entre los partidos políticos y la ausencia de un espíritu regionalista plenamente consolidado, que imposibilitó la creación de una auténtica Cámara de las regiones.

Así pues, la opción bicameral plasmada en la Constitución italiana de 1947 fue propiciada por una concreta y coyuntural situación política, que posibilitó alcanzar una serie de acuerdos de los que derivó un Senado por exclusión, al margen de una línea programática definida, ya fuese de uno o varios grupos, o de la Constituyente como tal⁷.

Precisamente, en esta elección negativa, que desembocará en un “remedio artificioso y obligado”⁸, reside la causa primigenia que explica la permanente puesta en cuestión de la decisión bicameral, al punto de ser hoy día un tema de debate en estrecha conexión con la llamada “crisis de las instituciones”⁹.

El artículo 55 de la Constitución italiana principia la regulación sobre el Parlamento a la vez que inaugura su parte orgánica, lo que deja bien a las claras la “*preminenza giuridico-formale*” de este órgano constitucional respecto de los demás, si bien

tal situación de privilegio no se ve acompañada de una correlativa “*preminenza nell'ordine sostanziale-politico*”¹⁰.

La naturaleza bicameral del Parlamento italiano se encierra en el citado artículo 55:

“Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”.

Así pues, aquél estará conformado por dos órganos colegiados, autónomos y distintos entre sí, al tiempo que complementarios y recíprocamente dependientes. Se trata, en definitiva, de un órgano complejo¹¹.

De la regulación contenida en los restantes artículos de la Sección I, Título I, Parte segunda de la Constitución, se desprende la identidad de atribuciones de ambas Cámaras¹² que caracteriza como perfecto este bicameralismo¹³, y en cuya virtud los criterios cardinales que explican el funcionamiento del Parlamento son los de uniformidad e igualdad: uniformidad en la medida en que no hay una especialización funcional de ninguna de las dos Cámaras, de manera que el abanico competencial es idéntico para ambas; igualdad, pues en la suma o conjunto de relaciones entre ambas Cámaras no se da una situación de privilegio o preeminencia de una sobre la otra, sino que, por el contrario, se sitúan en un mismo plano de igualdad¹⁴.

Sin embargo, esta irrefutable paridad de atribuciones entre las dos Cámaras no se contradice con la tendencia a conferir mayor relevancia política a la Cámara de Diputados, por ser una Asamblea más amplia y completamente electiva, en la que encuentran acomodo los principales líderes políticos¹⁵. En cualquier caso, estaría-

Constituyente, M. MAZZIOTTI di CELSO, *Lesioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1985, pp. 42-43.

2. G. FERRARA, “Art. 55”, cit., p. 6.

3. G. FERRARA, “Art. 55”, cit., p. 7; R. MORETTI, “Art. 55”, en *Commentario breve alla Costituzione*, V. CRISAFULLI y L. PALADIN (dir.), CEDAM, Padova, 1990, p. 359.

4. *Id.* R. MORETTI, “Art. 55”, cit., p. 358.

5. Esta igualdad plena de la posición de ambas Cámaras es lo que tradicionalmente se conoce como bicameralismo propio o perfecto. Sobre ello cfr. P. LUCAS VERDÒ, *Curso de Derecho Político*, vol. III, Tecnos, Madrid, 1976, pp. 354-357. El mismo fenómeno es reconocido por COLLIARD bajo la designación de bicameralismo integral. Cfr. J. C. COLLIARD, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, 1.ª edic., Blume, Barcelona, 1981, p. 68.

6. G. DE VERGOTTINI, “La reforma del bicameralismo en Italia”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 37, (1992), pp. 402-403.

7. *Id.* R. MORETTI, “Art. 55”, cit., p. 359.

8. G. DE VERGOTTINI, “La reforma del bicameralismo en Italia”, cit., p. 402.

9. En palabras de DE VERGOTTINI, “(...) la exigencia de llevar a cabo una reestructuración de nuestro modelo bicameral -en el sentido de establecer una diferenciación funcional de las dos ramas del Parlamento-, es connatural a las opciones operadas en la fase constituyente y deriva de ellas de forma inmediata”. *Ibidem*, p. 402.

10. *Id.* G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 1.ª edic., Zanichelli, Bologna, 1984, (reimpr.), pp. 333-334.

11. Así lo recoge, por ejemplo, P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, 9.ª edic., Giuffrè Editore, 1979, pp. 121-122; G. FERRARA, “Art. 55”, cit., pp. 40-42; A. MANZELLA, “Il Parlamento”, en *Manuale di diritto pubblico*, G. AMATO y A. BARBERA, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 418 y ss.; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 8.ª edic., Giuffrè Editore, Milan, 1994, p. 263.

12. De este modo, tanto la Cámara de los Diputados como el Senado de la República (a salvo, en este segundo caso, de un reducido número de miembros) gozan de legitimidad democrática (arts. 56, 58); la duración del mandato es idéntica, esto es, cinco años, así como también el régimen de prórroga (art. 60); ambas Cámaras, además, comparten regulación en materia de elección y reunión de nuevas Cámaras (art. 61), períodos de sesiones y convocatoria extraordinaria (art. 62), autonomía parlamentaria (arts. 63, 64), estatuto jurídico de los parlamentarios (arts. 65-69), así como en lo que concierne a su participación en el procedimiento legislativo (arts. 70-82).

13. P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 125-126; R. MORETTI, “Art. 55”, cit., p. 358; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, 4.ª edic., CEDAM, 1993, pp. 600-601.

14. No obstante, hay lugar para algún supuesto excepcional que quiebra con el principio de uniformidad. Así, el Presidente del Senado, y sólo él, podría, en su caso, suplir al Presidente de la República (art. 86 Const.), mientras que únicamente el de la Cámara de Diputados podrá presidir el Parlamento en sesión común, que, entre otras funciones, tiene asignada la elección del Presidente de la República (art. 63.2 Const.). Ahora bien, de lo que parece que no hay duda es de la presencia permanente del criterio de igualdad, pues de lo anterior se colige de forma palmaria un afán equilibrador de las potencialidades de las dos ramas del Parlamento, lo que a su vez revela una preocupación casi obsesiva por respetar los principios propios del bicameralismo paritario o perfecto.

mos en presencia de una cuestión de percepción política sin ninguna trascendencia en el ámbito de lo jurídico, ya que éste proclama y garantiza la coincidencia de facultades que caracteriza al bicameralismo italiano.

Esta opción por el bicameralismo perfecto podría llevar aparejada una doble consecuencia: o bien que la Segunda Cámara resultase una mera dúplica o reproducción de la Primera, a modo de espejos donde las Cámaras se reflejan entre sí; o bien que concurren en ellas una distribución de fuerzas tan dispar que resulte inviable el propio funcionamiento del Parlamento. En este segundo caso podría suceder, por ejemplo, que el Gobierno obtuviese al mismo tiempo la confianza de una Cámara y la desconfianza de la otra. Se plantearía entonces el arduo –a nuestro juicio irresoluble– problema teórico, de gran relevancia práctica, de cuál de ellas representa más fielmente la voluntad popular que, por definición, sólo habrá de ser una. En efecto, la voluntad popular es una y no susceptible de ser fragmentada en varias, de manera que el Parlamento, que precisamente es el órgano constitucional del Estado que representa directamente la soberanía popular, no puede albergar en su seno dos voluntades contradictorias, pues en ese caso vendría a resquebrajarse su fundamental función representativa. En todo caso, esta situación provocaría un estado de inestabilidad política y debilidad gubernamental perenne, resultando, por tanto, funcionalmente ineficiente¹⁶. Ha sido, sin embargo, la primera de las consecuencias descritas la que ha intervenido, pero entonces, cabría preguntarse, tal como lo han hecho Aja y Arbós, “¿para qué sirve (...) un Senado que reproduce exactamente la composición, funciones y poderes de la Cámara popular?”¹⁷. A ello, además, habríamos de añadir que este estado de cosas genera una permanente controversia sobre el Parlamento que, en cualquier caso, pero quizá de manera muy especial en un régimen parlamentario como el italiano, tiene perniciosos efectos para el conjunto del sistema.

Este diseño bicameral carece, pues, de justificación cabal¹⁸. Por una parte, no responde, al menos de una manera efectiva, a la que sería su finalidad más atinada, a saber, la representación de entidades territoriales menores frente a la representación popular unitaria, ni, de otra parte, resulta de una representación “selectiva”, a imagen y semejanza del Parlamento británico, o corporativa. Modelos, los dos últimos que, aunque desde un análisis aséptico de la realidad, podrían encabezar sendas pautas arquetípicas, lo cierto es que a duras penas resisten el paso del tiempo, y más que existir sobreviven, respectivamente, como vestigios de un pasa-

do remoto, el feudal, o de un pasado próximo pero terriblemente desafortunado, el fascista.

Por tanto, el Senado únicamente encuentra explicación como Cámara de reflexión o enfriamiento, de manera que su principal función “consiste en el dar ocasión a las fuerzas políticas para una reflexión ulterior en la que puedan corregirse decisiones apresuradas o que no se correspondan de otro modo con la orientación política prevalente”¹⁹, al tiempo que desplegar una labor de mejora técnica-jurídica nada desdeñable. Ello, en cambio, se nos antoja insuficiente, pues no parece que se pueda dotar al Parlamento de una estructura compleja teniendo como único sostén argumentaciones de esta índole, que, efectivamente, pueden por sí mismas ser útiles e incluso necesarias, pero en ningún caso suficientes.

Diferencias entre la Cámara de Diputados y el Senado

A pesar de que ambas Cámaras se nos presentan a idéntico nivel, podemos, sin embargo, advertir algunas diferencias entre ellas. Se trata, en todo caso, de algunas desemejanzas, atenuadas respecto a las pretensiones iniciales de los constituyentes, de valor puramente instrumental, que, por supuesto, no desembocan en tipos de representación diversa. Tales diferencias pueden ser agrupadas sistemáticamente en dos grandes bloques, a saber, el procedimiento de elección y la composición.

En relación al procedimiento de elección, hay que reseñar, en primer lugar, la diferencia de edad exigida para ejercer el derecho de sufragio activo: la mayoría de edad para la Cámara, frente a los 25 años exigidos para el Senado (art. 58.1 Const.). Sin embargo, ello no ha derivado en mapas políticos distintos en las dos Cámaras, ni tan siquiera cuando en 1975 se redujo la mayoría de edad de 21 a 18 años, con lo que se acrecentaban así las diferencias entre los cuerpos electorales de ambas Cámaras.

De otra parte, los sistemas electorales utilizados para cada Cámara difieren en cuanto al método de asignación de escaños con el sistema proporcional²⁰.

En cuanto al segundo conjunto de diferencias agrupadas en torno a la composición de las Cámaras, se encuentra, de forma análoga a lo que sucedía en el primer bloque diferencial, la variación del mínimo de edad requerido, esta vez, para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo: 25 años para la Cámara y 40 para el Senado (arts. 56.3 y 58.2 Const.).

15. Cfr. P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, “Italia”, en *Sistemas políticos contemporáneos*, P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (coord.), 1.ª edic., Teide, Barcelona, 1984, p. 143. En cambio, DE VERGOTTINI apunta hacia la preferencia formal de la Cámara de Diputados sin que ello tenga una traducción en términos políticos. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, cit., p. 601.

16. P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 126.

17. E. AJA, X. ARBÓS, “El Senado, Cámara posible de las autonomías”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 17, (1980), p. 37.

18. G. FERRARA, “Art. 55”, cit., p. 7 y ss., en concreto, pp. 23-25.

19. A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. I, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 267.

20. La nueva normativa electoral para la Cámara de Diputados y el Senado está contenida en las Leyes de 6 de agosto de 1993, núms. 276 y 277. Para un análisis de esta reciente regulación, aunque referida exclusivamente a la Cámara de Diputados, cfr. A. PAPPALARDO, “La nueva ley electoral en Italia”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 89, (1995), pp. 61 y ss.

Además, la Cámara de Diputados alberga el doble de miembros electivos que el Senado: 630 diputados frente a 315 senadores. (Arts. 56.2 y 57.2 Const.)²¹. Esto podría explicar que en el Senado se dé una línea política más equilibrada y estable que en la Cámara, si bien ello parece que debe atribuirse no ya tanto al más reducido número de miembros del Senado, sino, y de manera especial, a su Reglamento. De esto deriva que la relación representativa, es decir, el número de habitantes que se corresponden por cada escaño de una asamblea legislativa, sea superior en el Senado, precisamente por tener la mitad de miembros electivos que la Cámara, y esto, a pesar de ser más reducido su cuerpo electoral.

La Cámara de Diputados está conformada en su totalidad por miembros electivos, mientras que en el Senado hay lugar para algunos miembros vitalicios, si bien su insignificante importancia numérica hace de estos senadores una categoría puramente testimonial²².

Otro elemento diferenciador habría sido la distinta duración del mandato de ambas Asambleas introducida en el último momento por la Constituyente: cinco años para la Cámara y seis para el Senado. Esta ligera diferencia estaba destinada a propiciar una distinta relación de fuerzas en ambas Asambleas. Sin embargo, en la práctica, la duración de ambas Cámaras se ha equiparado, ya que en las primeras

21. Este número fijo de diputados y senadores fue establecido por la Ley constitucional de 9 de febrero de 1963, núm. 2; anteriormente los artículos 56 y 57 de la Constitución instituían la elección de un diputado por cada ochenta mil habitantes o fracción superior a cuarenta mil y un senador por cada doscientos mil habitantes o fracción superior a cien mil.

22. El artículo 59 de la Constitución dispone: "*È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.*

Il Presidente della Repubblica pu nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario."

Son dos, por consiguiente, los tipos de senadores vitalicios que se desprenden del citado artículo: los ex Presidentes de la República y los senadores nombrados por el Jefe del Estado en atención a sus elevados méritos.

Los senadores vitalicios y de derecho, esto es, los ex Presidentes de la República, asumen las funciones senatoriales, salvo renuncia, de forma automática, limitándose el Presidente del Senado a informar de su ingreso a la asamblea.

La designación, por parte del Presidente de la República, de senadores vitalicios, no está supeditada a las directrices del Gobierno. En este caso, el nombramiento presidencial es un acto completamente autónomo, al punto que, el Jefe del Estado puede, incluso, abstenerse de efectuarlo, al tiempo que el refrendo del Presidente del Gobierno únicamente atiende a la regularidad formal del acto. La verificación de los poderes llevada a cabo por el Senado se ciñe a la regularidad del acto y a la sujeción del designado a los requisitos exigidos -que sea ciudadano italiano, que esté en pleno goce de los derechos civiles y políticos, que pertenezca a alguna de las categorías antes citadas- sin entrar a valorar la concurrencia de los "altísimos méritos".

La Constitución no aclaraba si el nombramiento de cinco senadores vitalicios correspondía a la Presidencia de la República o, en cambio, a cada Presidente. Durante los primeros 36 años de la República el precepto constitucional fue interpretado según la primera variante, de manera que, a lo sumo, solamente podría haber simultáneamente cinco senadores de nombramiento presidencial. Esta práctica ha sido violentamente quebrada en 1984 por el presidente PERTINI que, con la anuencia del Presidente del Senado y de la Junta para el Reglamento, había nombrado a dos senadores vitalicios además de los otros tres anteriormente nominados por él. Semejante interpretación no ha sido, sin embargo, secundada por Presidentes sucesivos, de modo que de nuevo prima la línea interpretativa tradicional.

legislaturas, concretamente en 1953 y 1958, el Presidente de la República, instigado por los partidos interesados, había disuelto anticipadamente el Senado a fin de hacer coincidir sus elecciones con las de la Cámara. Esta práctica, de dudosa constitucionalidad, vino a ser confirmada por la Ley constitucional de 9 de febrero de 1963, núm. 2, que igualó la duración de las dos Cámaras²³.

Finalmente, otras diferencias, relativas a la organización interna y al modo de ejercicio de las funciones que tienen encomendadas las Cámaras, están contenidas en sus respectivos Reglamentos.

Como ya se apuntó más arriba, tales diferencias, que forman parte de "un amplio repertorio de dispositivos, más bien artificiales, para diferenciar a ambas cámaras"²⁴, no provocan, ni mucho menos, una representación cualitativamente distinta²⁵.

El Senado, posible Cámara de las Regiones

Como se apuntó más arriba, el Senado de la República no obedece en la práctica a un modelo de representación territorial. Fue en la Asamblea Constituyente donde fracasó la tesis de implantar un Senado auténticamente regional. La solución, finalmente adoptada tras prolijas discusiones²⁶, recoge la fórmula del Senado elegido con base regional, contenida en el artículo 57.1²⁷, que no deja de ser más que una cláusula retórica y en la práctica desprovista de contenido. En párrafos sucesivos del mismo artículo se especifica qué ha de entenderse por tal elección regional, limitándose a fijar un mínimo de senadores para todas las Regiones, con la salvedad de alguna de ellas que no lo cubrirían, y a establecer la población respectiva de las mismas como criterio de distribución de los escaños²⁸.

Es evidente que el Senado, en su actual configuración, está infrautilizado. Este Senado de base regional podría ser la piedra angular dentro del conjunto de mecanismos que posibilitan la participación de las Regiones en el Parlamento, (la iniciativa legislativa, la participación de los delegados regionales en la elección del Presidente de la República, la aprobación por las Cámaras de los Estatutos ordinarios determinados por los Consejos regionales, la participación en el procedimiento relativo a las modificaciones territoriales de regiones y provincias). Con tal fin, algún

23. Desde entonces el artículo 60 de la Constitución establece: "*La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.*"

24. K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2.ª edic., Ariel, Barcelona, 1976, p. 248.

25. En definitiva, el Senado resulta ser pura y simplemente "*un perfetto doppione dell'assemblea di Montecitorio*". Cfr. R. MORETTI, "Art. 55", cit., p. 359.

26. Un resumen de las mismas tanto en la "Comisión Forti" como en la propia Asamblea Constituyente puede leerse en N. OCCHIOUPO, *La Camera delle Regioni*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1975, pp. 26 y ss.

27. "*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale.*"

28. Artículo 57.3 y 4: "*Nessuna Regione pu avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.*

La ripartizione dei seggi tra le Regioni, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti."

autor ha esbozado una metamorfosis del actual Senado en Cámara de las Regiones mediante la elección de sus miembros por los distintos Consejos regionales²⁹. Además, de este modo se solventaría la actual inexistencia de un cordón umbilical que conecte a las distintas Regiones con el Estado, y que, por principio, debe asumir, como órgano más idóneo, el Parlamento³⁰.

El Parlamento en sesión común

Naturaliza

A este órgano se refería el Proyecto de Constitución remitido por la Comisión de los 75 a la Asamblea Constituyente con el nombre de Asamblea Nacional, pertrechada de amplios poderes y facultades que la colocaban en una situación privilegiada³¹. Ello, a su vez, representaba un cambio respecto al ordenamiento prefascista, caracterizado por un bicameralismo inquebrantable³².

Sin embargo, en sede de Asamblea Constituyente hubo una frontal oposición a aquella configuración cualificada del órgano, pues existía el temor de que así se propiciase la creación de una especie de *tertium genus* que desvirtuara el deseado bicameralismo perfecto por entonces encumbrado y venerado³³. Fue por ello que se minoraron drásticamente sus facultades, al tiempo que se intercambiaron, a fin de evitar equívocos, el término de Asamblea Nacional por el de Parlamento en sesión común.

El resultado está contenido en el artículo 55 de la Constitución, que, tras estatuir una estructura bifurcada del Parlamento, alude, en su párrafo segundo, a la posibilidad de que los miembros de ambas Cámaras se reúnan en sesión común, con la reserva de que solamente será viable en los supuestos taxativamente fijados en el propio texto constitucional³⁴.

Con esta declaración constitucional se pretendía clarificar la naturaleza de la institución en el sentido de que en ningún caso se podía considerar un órgano con vida propia, sino solamente una modalidad, aunque, eso sí, novedosa, de reunión de las

29. En concreto, esta propuesta se había ya planteado en 1975 como culminación del modelo regional perfeccionado por la propia Constitución en N. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, cit., pp. 62 y ss.

30. Vid. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 287-288.

31. De este modo, dicha Asamblea Nacional, además de nombrar, a partir de las designaciones de magistrados, abogados y profesores de Derecho, todos los jueces de la Corte Constitucional, y de elegir la mitad de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura y a uno de sus dos Vicepresidentes, era el órgano encargado de decidir la movilización general, la entrada en guerra, la amnistía y el indulto; dilucidar las cuestiones de importancia sobre las leyes regionales; prestar la confianza al Gobierno así como manifestarse sobre la moción de desconfianza presentada por una de las Cámaras, además de la elección del Presidente de la República y votación de la acusación contra éste por alta traición o violación de la Constitución.

32. Según el artículo 22 del Estatuto, las Cámaras únicamente se reunían para el juramento del Rey y, por obra de la costumbre, también para el discurso de la Corona, al inicio de cada sesión.

33. Piénsese, que desde el período estatutario, el bicameralismo imperfecto era calificado con desdén como "zoppo", es decir, cojo o defectuoso.

34. Artículo 55.2: "Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione".

Cámaras, con unas competencias perfectamente delimitadas por la propia Constitución y no susceptibles de ser ampliadas.

Estos esfuerzos de encorsetamiento resultarán baldíos, pues ya en sede constituyente se había apuntado que la posibilidad de reunión conjunta de ambas Cámaras ocasionaba una alteración sustancial del sistema bicameral, en la medida en que junto con las dos Asambleas se creaba un tercer colegio independiente y emancipado respecto de aquéllas³⁵.

Son varios y consistentes los argumentos favorables a considerar el órgano objeto de estudio como autónomo e independiente:

Se trata, en primer lugar, de un colegio permanente y estable. Sus miembros no lo son de forma esporádica cada vez que el Parlamento se reúne en sesión conjunta, sino que se consideran tales, todos los parlamentarios en tanto que componentes de las Cámaras, con la excepción de los delegados regionales, que únicamente vienen a formar parte de aquél en el supuesto de elección del Presidente de la República. Así pues, repugnaría a la lógica más elemental un órgano que siendo provisional o circunstancial está constituido por miembros fijos y permanentes.

Quizá el argumento más cualificado en favor de esta tesis, sea aquél que se refiere a la identidad competencial propia y perfectamente acotada del órgano en cuestión. De manera que, el Parlamento en sesión común detenta una serie de atribuciones exclusivas que no podrían ser asumidas por las Cámaras consideradas por separado. Por tanto, haciendo uso del criterio competencial, se trazaría una clara línea divisoria entre las Cámaras aisladamente consideradas por un lado, y la reunión conjunta de las mismas por otro, presentándose a ambos lados unos órganos parlamentarios perfectamente diferenciados e independientes en atención a sus atribuciones respectivas.

Por último, su propio funcionamiento interno revela su autonomía. De esta forma, el cálculo de las mayorías se efectúa atendiendo al conjunto de componentes del colegio y no en consideración a los miembros de cada Cámara. Igualmente, los grupos se constituyen por afinidades políticas, no por pertenecer a una u otra Cámara. En esta misma línea, las reuniones de los distintos grupos y las posibles consultas del Presidente del colegio con los respectivos Presidentes de grupo tienen lugar a partir de una consideración unitaria y autónoma del Parlamento³⁶.

35. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1991, p. 64.

36. *Ibidem*, p. 64. En el mismo sentido, cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Società editrice il Mulino, Bologna, 1977, pp. 70-73; P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 127-128; V. DI CIOLLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2.ª edic., Giuffrè Editore, Milano, 1987, pp. 558-559; R. MORETTI, "Art. 55", cit., pp. 357 y 360; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, cit., p. 601. Puede encontrarse un punto de vista antagónico, que no compartimos, y que despoja al órgano en cuestión de cualquier cualidad de la que se desprenda un cierto grado de autonomía respecto de ambas Cámaras, al punto que considera que "les réunions du Parlement en séance commune sont les seuls cas où le Sénat de la République se trouve dans une situation inférieure à celle de la Chambre des députés, puisque ses membres ne constituent qu'un tiers de l'ensemble du Parlement", en J. GRANGÉ, "Italie. Le Sénat de la République", en *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*, J. MASTIAS y J. GRANGÉ (dir.), Economica, Paris, 1987,

Debido al recelo del constituyente hacia este órgano, la Constitución no lo dotó de un entramado organizativo propio. El Presidente y la Oficina de la Presidencia de la Cámara de Diputados también lo es del Parlamento en sesión común (art. 63.2 Const.). De igual manera, y aunque la Constitución lo limita al supuesto de elección del Presidente de la República (art. 85.2), lo cierto es que la convocatoria corresponde en todo caso al Presidente de la Cámara. Incluso la sesión común físicamente tiene lugar en Montecitorio, sede de la Cámara de Diputados³⁷.

Una de las cuestiones más controvertidas en la doctrina es la que se refiere a la hipotética capacidad de autorregulación, es decir, a si el órgano objeto de análisis puede o no darse a sí mismo un Reglamento.

Nada dice de forma expresa al respecto el texto constitucional. Es preciso acudir a las normas reglamentarias en donde se hallan las disposiciones que abordan el problema. Pues bien, tanto el Reglamento de la Cámara como el del Senado dejan abierta la puerta de la autonomía reglamentaria, aunque en el segundo caso de forma más explícita que en el primero³⁸. Sin embargo, esta capacidad autonormativa no proviene de las disposiciones reglamentarias, sino que es de la propia consideración del órgano a nivel constitucional de donde se infiere la autonomía reglamentaria, de manera que *“le norme regolamentari hanno valore solo dichiarativo di un potere implicito nella stessa costituzione”*³⁹.

Alguna doctrina ha interpretado tales preceptos reglamentarios en el sentido de que esta presunta capacidad autonormativa debería decidirse caso por caso, o bien siempre que el Reglamento de la Cámara resulte claramente insuficiente para acometer determinadas funciones propias del órgano.

Otra doctrina, en cambio, desmiente que el Parlamento en sesión común ostente la potestad reglamentaria con el argumento de que las Cámaras en ese caso habrían de reunirse para realizar una función que la Constitución no le atribuye expresamente, partiendo siempre de la consideración de que el elenco de atribuciones contenido en el texto fundamental tiene un carácter restrictivo o cerrado y no es susceptible de interpretación extensiva⁴⁰. Dicha argumentación es rebatida aludiendo a la posibilidad de que aquel Reglamento sea aprobado separadamente por las dos Cámaras en un texto idéntico⁴¹. A nuestro entender, esto último conduciría a lo contrario de lo que se per-

sigue, ya que precisamente al facultar a las Cámaras por separado para proporcionar al Parlamento en sesión común “su Reglamento”, se abriría una fisura en la consideración misma del órgano como ente autónomo e independiente, y, por supuesto, supondría la negación categórica de su potestad reglamentaria, pues aún salvando, bien que con dificultades, la autonomía como órgano, de ninguna manera podría sostenerse su capacidad autonormativa, ya que su organización a nivel reglamentario vendría diseñada *ad extra* por otros órganos, a saber, la Cámara y el Senado. Así pues, estimamos que la potestad reglamentaria del Parlamento estriba en la posición que le otorga la Constitución como órgano fijo e independiente, de donde brota su autonomía organizativa y, por ende, la posibilidad de proveerse de un Reglamento.

La mayoría de la doctrina⁴², sin embargo, se pronuncia no sólo a favor de la posibilidad sino incluso de la necesidad de un Reglamento específico para la reunión de las Cámaras⁴³, ya que este órgano tiene asignadas una serie de atribuciones privativas que son de difícil desarrollo desde el Reglamento de la Cámara, como sucede, por ejemplo, en el procedimiento de elección del Presidente de la República, donde una serie de relevantes aspectos, como la verificación de los títulos de admisión de los delegados regionales o las abstenciones durante la votación, quedan al margen de toda regulación.

Otra disputa, ampliamente debatida por la doctrina, es aquella referida a si el Parlamento en sesión común tiene el carácter de colegio perfecto o imperfecto. En el primer caso, dicho órgano estaría facultado para discutir sobre el asunto de que se trate en cada caso antes de proceder a su votación; en el segundo, por contra, aquél únicamente estaría legitimado para votar materias ya establecidas de antemano y sin una discusión previa.

La afirmación de la potestad reglamentaria de este órgano permite decantarse claramente por su naturaleza perfecta, pues en ese caso no podrá por menos que admitirse la capacidad para discutir, bien que circunscrita a cuestiones de tipo incidental o procedimental. De ahí que los que sostienen el carácter de órgano imperfecto sean los mismos que niegan el poder reglamentario⁴⁴. De otra parte, un principio de carácter general, más allá incluso del Derecho Parlamentario, e implícito en la Constitución, exige que toda decisión de los órganos de dirección política debe ir precedida por la discusión. Por ello, la práctica consolidada, en virtud de la cual, corresponde al Presidente del Parlamento en sesión común determinar, en vía definitiva y sin discusión previa, entre otras, la regularidad de las votaciones o la legitimidad de los títulos de sus miembros, deviene inconstitucional⁴⁵.

pp. 353-354, en concreto la cita p. 354. En la misma dirección *vid.* E. SPAGNA MUSSO, *Diritto Costituzionale*, 2.ª edic., CEDAM, Padova, 1986, p. 498.

37. Sin embargo, se estima que su urdimbre organizativa no debe quedar reducida únicamente a los órganos señalados por la Constitución, o sea, la Asamblea, el Presidente y la Oficina de la Presidencia. Cfr. V. DI CILOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 558.

38. El artículo 35.2 del Reglamento de la Cámara establece: *“Il Regolamento della Camera è applicato normalmente nelle riunioni del Parlamento in seduta comune dei suoi membri”*.

Según el tenor del artículo 65 del Reglamento del Senado, *“Per le sedute in comune delle due Camere si applica il Regolamento della Camera dei Deputati, salva sempre la facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse”*.

39. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., p. 65. Igualmente cfr. R. MORETTI, “Art. 55”, cit., p. 361.

40. G. FERRARA, “Art. 55”, cit., pp. 37 y ss.

41. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., p. 65.

42. Entre otros, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 73; V. DI CILOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 559-560; R. MORETTI, “Art. 55”, cit., p. 361; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., p. 65; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 265-266.

43. Tal necesidad había sido puesta de manifiesto ya en el período de la Asamblea Constituyente por *lion.* TOSATO.

44. G. FERRARA, “Art. 55”, cit., pp. 37 y ss.

45. *Vid.* T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 266.

Cuestión distinta es si la condición de colegio perfecto puede predicarse no ya sólo en conexión a cuestiones incidentales o procedimentales, sino además en relación a asuntos principales, es decir, a las funciones que son sustanciales al órgano. Al respecto, hay que precisar que las dudas se ciñen a las funciones electorales, pues no cabe la menor duda de que la acusación al Jefe del Estado deber ir indefectiblemente precedida de la pertinente discusión.

La mayoría de la doctrina⁴⁶ considera que también en lo que concierne a las funciones electorales tiene este órgano, aún cuando no ejerce el control sobre el orden del día puesto que los motivos de su convocatoria están tasados en la propia Norma Fundamental, la facultad de discutir aquello sobre lo que vota.

La misma Constitución reconoce expresamente a la reunión conjunta de ambas Cámaras esta facultad en relación con el derecho a reunirse en sesión secreta:

Artículo 64.2: “Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta”.

Además, el derecho a contestar la validez de la convocatoria, en los supuestos en que ésta haya sido tardía o incorrecta; la posibilidad de censurar la conducta del Presidente; el derecho de verificar los títulos de admisión de los delegados regionales; la facultad de decidir el aplazamiento o la suspensión de las sesiones, o el pronunciarse sobre la propia competencia para la comprobación de posibles impedimentos del Jefe del Estado, son todos ellos supuestos, si bien de carácter incidental, que necesariamente implican un debate previo que, por supuesto, no puede ser excluido cuando la Asamblea desarrolle funciones electorales⁴⁷.

Ciertamente que para el caso de elección del Presidente de la República, y por la propia naturaleza de dicha función, se presentan una serie de particularidades dignas de análisis. De este modo, es preciso distinguir entre la presentación de candidaturas oficiales y la discusión sobre las mismas. En relación a lo primero, es meridianamente claro que la ausencia de candidaturas oficiales no impide su misma existencia ya que, *de facto*, son preparadas en la sombra por las cúpulas de los partidos, de modo que la presentación oficial de candidaturas serviría, aunque sólo fuese, para dar luz y vencer así la oscuridad y el secretismo que preside el alumbramiento de las candidaturas⁴⁸. Otra cosa es, en efecto, la discusión de los propios candidatos, que no procede por razones de oportunidad política y en aras a no propiciar una erosión pre-

46. La misma doctrina que sostiene la condición de órgano autónomo del Parlamento en sesión común y su potestad reglamentaria, defiende, como elemento que cierra y da sentido al conjunto argumental, su naturaleza de colegio perfecto. En este sentido *vid.* A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 71; V. DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 560-653; L. PALADIN, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, CEDAM, Padova, 1989, pp. 301-302; R. MORETTI, “Art. 55”, cit., pp. 360-361; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., pp. 65-67; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 266-267.

47. M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., p. 66. En contra *vid.* G. FERRARA, “Art. 55”, cit., pp. 38-39.

48. En contra de esta tesis, *vid.* M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., p. 68.

matura de la figura del Presidente de la República. No obstante, esto no destruye su consideración de órgano perfecto, pues no deja de ser más que una excepción, siendo la regla general la posibilidad de la discusión con carácter previo a la votación⁴⁹.

Sin embargo, y contra el pronunciamiento mayoritario de la doctrina, la práctica parlamentaria, en cambio, ha utilizado este órgano como mero colegio electoral, decantándose por la alternativa del colegio imperfecto.

Funciones

El Parlamento se reúne en sesión común para acometer una serie de funciones que la Constitución, taxativamente, le asigna.

Estas funciones son las que siguen: elección y juramento del Presidente de la República; elección de cinco jueces constitucionales y elaboración, cada nueve años, de la nómina de ciudadanos entre los que se sortearía, en caso de que así fuese necesario, dieciséis jueces agregados a la *Corte costituzionale* para los juicios en materia penal; elección de un tercio de los miembros del *Consiglio superiore della magistratura*, y acusación al Presidente de la República.

Por la propia naturaleza de sus funciones, la reunión conjunta de ambas Cámaras tiene un carácter excepcional. El habitual desarrollo de las funciones parlamentarias tiene lugar, por tanto, a través de la actuación por separado de ambas Cámaras. De la enumeración de sus funciones arriba efectuada, se colige que este órgano no desarrolla funciones legislativas ni de control, sino que, por el contrario, despliega funciones electivas y representativas, al tiempo que inicia los procesos de justicia política. Todas estas funciones, exceptuando la puramente representativa de recibir el juramento del Jefe del Estado, inciden sobre el *indirizzo politico*.

Así pues, el Presidente de la República es elegido por el Parlamento en sesión común (art. 83.1 Const.). Con este fin, treinta días antes de que venza el mandato de aquél, que tiene una duración de siete años, el Presidente de la Cámara de los Diputados convoca en sesión común al Parlamento y a los delegados regionales (art. 85.2 Const.). En el supuesto de que las Cámaras estén disueltas, o falte menos de tres meses para que cesen, la elección tendrá lugar dentro de los primeros quince días siguientes a la reunión de las nuevas Cámaras (art. 85.3 Const.). En el primer caso—disolución de las Cámaras—la solución adoptada es evidente y, en consecuencia, huelga todo comentario. En el supuesto de que falten menos de tres meses para que las Cámaras decaigan en su actividad, la solución adoptada obedece a que, si bien jurídicamente, Cámara y Senado gozan de total legitimidad democrática y de plenos derechos, lo cierto es que políticamente ambas Asambleas están supeditadas a una situación de “cierta interinidad”, ya que en un breve plazo de tiempo serán democráticamente renovadas. Debido, pues, a esta situación de precariedad política de las Cámaras y a la importancia que la propia Constitución otorga a la elección del Jefe del Estado, es por lo que se pospone su elección hasta la reunión de las nuevas Cámaras.

49. *Vid.* T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 266-267.

La participación de los delegados regionales tiene un valor puramente testimonial, ya que, debido a su reducido número —tres delegados por Región, con la excepción de *la Valle d'Aosta* en donde sólo es uno— y a la necesidad de respetar la representación de las minorías (art. 83.2 Const.), así como a una constelación de partidos políticos análoga a nivel nacional y regional, su intervención no altera la composición política del Parlamento. De hecho, el que uno o más Consejos regionales no ejerzan el derecho de elección de sus respectivos delegados, no es óbice para la válida constitución del colegio. A pesar de su escasa o nula practicidad, tal participación tiene el valor simbólico añadido de que supone un reforzamiento de la posición de las Regiones, desde el instante en que su intervención, aunque escasa, en la elección de un órgano de la relevancia constitucional de la Presidencia de la República, resulta factible⁵⁰.

A los delegados regionales, dado que son miembros del Parlamento, aunque no permanentes, sino únicamente durante la elección del Jefe del Estado, corresponden todos los derechos y privilegios parlamentarios.

La votación es secreta y se realiza por medio de papeletas. La mayoría exigida es dos tercios de la Asamblea para las tres primeras votaciones; en votaciones sucesivas bastará con la mayoría absoluta (art. 83.3 Const.). Obviamente, con el requerimiento de tan amplias mayorías se pretende, al igual que sucede con otros cargos institucionales, que la figura del Presidente de la República sea consensuada, evitando de este modo que pueda ser producto de la imposición de uno o pocos grupos políticos hegemónicos. Al mismo tiempo, la indeclinable necesidad de alcanzar estas mayorías cualificadas encierra el pernicioso efecto de alargar, en ocasiones excesivamente, el proceso de elección⁵¹.

Ya elegido, el Presidente de la República presta juramento ante el Parlamento reunido en sesión común, aunque entonces ya no estarán presentes los delegados regionales. Este acto representa la asunción de las funciones presidenciales (art. 91 Const.).

Por otra parte, al Parlamento en reunión conjunta de las Cámaras corresponde elegir a un tercio de los jueces de *la Corte costituzionale*. Dicha elección se efectúa entre magistrados, incluso jubilados, de las jurisdicciones superiores ordinaria y administrativa, catedráticos de Derecho, y abogados con más de veinte años de ejercicio (art. 135.1 y 2 Const.).

El sistema de elección de esta categoría de jueces constitucionales viene determinado por la Ley constitucional de 22 de noviembre de 1967, núm. 2, en cuya virtud, la votación es secreta, exigiéndose la mayoría de dos tercios de los componentes

50. Algún autor, *vid.* R. MORETTI, "Art. 55", cit., p. 360, estima que la presencia y participación de los representantes de las Regiones en la elección del Presidente de la República altera la naturaleza sustancial de esa asamblea, transformándola en un órgano distinto y diferenciado respecto al Parlamento en sesión común.

51. Así, por ejemplo, para la elección de LEONE en diciembre de 1971, fueron necesarias 23 votaciones.

para las tres primeras votaciones; en posteriores votaciones bastará con tres quintos de los presentes.

En los juicios de acusación contra el Presidente de la República, además de los jueces ordinarios de *la Corte costituzionale*, intervienen dieciséis jueces agregados que resultan de un sorteo efectuado sobre una lista de cuarenta y cinco ciudadanos que reúnen las condiciones de elegibilidad de los senadores. La citada lista es confeccionada, cada nueve años, por el Parlamento en sesión común a través de un procedimiento de elección idéntico al utilizado para los jueces ordinarios (art. 135.7 Const.; Reglamento parlamentario para los procedimientos de acusación aprobado por las Cámaras en 1989). En este caso se da la particularidad de que la votación no tiene por objeto a cada uno de los hipotéticos miembros de la lista individualmente considerados, sino que, por el contrario, se vota a toda la lista en su conjunto, entendida como una unidad. Dicha nómina es elaborada por la Presidencia a partir de las designaciones de los grupos.

Igualmente, el Parlamento en sesión común elige también un tercio de los miembros del *Consiglio superiore della magistratura* entre catedráticos de Derecho y abogados con más de quince años de ejercicio (art. 104.4 Const.). El propio Consejo elige un vicepresidente de entre los miembros de procedencia parlamentaria, teniendo presente que la presidencia está reservada al Presidente de la República (art. 104.5 y 2 Const.).

Las modalidades de elección están contenidas en la Ley de 24 de marzo de 1958, núm. 195. En ella se establece el voto secreto y la mayoría de los tres quintos de la Asamblea para las primeras tres votaciones; en ulteriores votaciones será suficiente, en cambio, la mayoría de los tres quintos de los votantes.

Por último, el Parlamento en reunión conjunta de ambas Cámaras acusa al Presidente de la República de los delitos de alta traición o atentado a la Constitución, único caso, por otra parte, en el que se puede derivar responsabilidad para el Jefe del Estado, ya que para el ejercicio de sus funciones se aplica el principio genérico de irresponsabilidad (art. 90.1 y 2 Const.).

Este procedimiento acusatorio está regulado por la Ley constitucional de 16 de enero de 1989, núm. 1, por la Ley de 5 de junio de 1989, núm. 219, y por el Reglamento parlamentario para los procedimientos de acusación.

Con carácter previo a la toma de la decisión acusatoria, se contempla una fase instructoria desarrollada por un Comité *ad hoc*, integrado por los miembros de las Juntas para las autorizaciones para proceder de ambas Cámaras.

El Parlamento en sesión común elige, también de entre sus miembros, uno o más comisarios de acusación, los cuales, podrán estar presentes en todos los actos instructorios, además de ejercer las funciones de Ministerio Público ante la *Corte costituzionale*, caso de que finalmente se decida proceder a la acusación ante dicho órgano.

El Reglamento parlamentario dispone que el Presidente de la Cámara proporcionará toda la información al Comité, informando de ello al Presidente del Senado, al tiempo que faculta al mencionado Comité para que inicie de oficio las investigaciones que estime pertinentes.

Puede suceder que el Comité se declare incompetente por tratarse de un delito distinto de los que figuran en el artículo 90 de la Constitución, o bien puede que decida la archivación. Si así fuese, dicho Comité remitiría los acuerdos, en el plazo de diez días, a los Presidentes de la Cámara y el Senado a fin de que informen a sus respectivas Asambleas. Dentro de diez días, contados a partir de aquél en que tuvo lugar dicha información, un cuarto de los miembros del Parlamento en sesión común podrán solicitar que el Comité presente el informe en el que fundamenta su decisión.

Si, por el contrario, el informe propone la acusación, el mismo Comité designará uno o más relatores para defender sus tesis ante el Parlamento. Las posibles Comisiones de Investigación cuyo objeto sea idéntico o conexo al del Comité, deberán suspender su actividad, pues lo contrario conduciría a la disfuncionalidad que supone que dos órganos de una misma institución, en este caso el Parlamento, investiguen por separado y sin mecanismos de coordinación sobre los mismos hechos.

En el plazo de treinta días a partir de la fecha de presentación del informe, el Presidente de la Cámara deberá convocar al Parlamento en sesión común, y dentro de los treinta días que siguen a dicha convocatoria tendrá lugar la sesión común.

La discusión, regida, en la medida que sean aplicables, por las disposiciones del Reglamento de la Cámara, se inicia con la presentación del informe del Comité. A continuación intervienen los eventuales relatores de la minoría. El Reglamento para los procedimientos de acusación contempla la posibilidad de que, con carácter previo a la discusión general, cuarenta miembros del Parlamento presenten órdenes del día en los que se contengan propuestas diversas de las conclusiones del Comité.

La votación es secreta y se precisa de la mayoría absoluta (art. 90.2 Const.) para proceder a la acusación del Jefe del Estado ante la *Corte costituzionale*.

En caso de alcanzarse dicho quórum y en el plazo de dos días, el Presidente de la Cámara da traslado del acto de acusación, juntamente con el informe del Comité, a la *Corte costituzionale*, comunicando, a su vez, el nombre de los comisarios de acusación y, en el caso de que éstos sean más de dos, también especificará el del Presidente del colegio de acusación.

Del procedimiento de acusación hasta aquí descrito se desprende que el Parlamento en sesión común cumple una función de puente entre el Comité, que lleva a cabo funciones instructoras, y la propia *Corte costituzionale*, ocupando una fase del procedimiento en la que es él —el Parlamento— el que decide abrir o cerrar ese puente que lleva de la instrucción al órgano de la jurisdicción constitucional, tal como, *mutatis mutandis*, sucede en el proceso penal, en el momento en el que se decide el paso o no de la instrucción a la vista oral. Pero, además, el Parlamento en sesión común, a través de los comisarios de acusación elegidos en su seno, está presente en todas las fases que integran el procedimiento acusatorio, de manera que, si bien no corresponde a él la decisión última del procedimiento, es innegable que en el discurrir del mismo desempeña un papel protagonista o principal.

Las Comisiones bicamerales

Bajo esta rúbrica se incluyen una serie de comisiones que, pese a su diversidad, guardan como nexo en común el estar integradas por igual número de diputados y senadores⁵², y realizar las denominadas funciones *ispettive e di indirizzo*.

La Constitución únicamente prevé la creación de la Comisión bicameral para los asuntos regionales (art. 126.4), a lo que hoy debe añadirse el Comité compuesto por los miembros de las Juntas de la Cámara y del Senado competentes para las autorizaciones a proceder (art. 12 Ley constitucional de 16 de enero de 1989, núm. 1). Ya a nivel de reglamentos parlamentarios, únicamente el del Senado, en su artículo 26, recoge la posibilidad de constituir este tipo de órganos, posibilidad que se hace extensible, por fuerza de la costumbre, a la Cámara de Diputados. En cambio, lo cierto es que estos órganos bicamerales han proliferado, de manera especial en la séptima legislatura, en el curso de la cual se constituyeron cerca de una treintena⁵³. Ello ha provocado una importante controversia doctrinal respecto a toda una pléyade de cuestiones, tales como la propia legitimidad constitucional de los órganos bicamerales; la constitución de los mismos a través de ley ordinaria; su dinámica interna y normas de funcionamiento, así como la intromisión que supone la actividad de estos órganos en el ámbito del ejecutivo⁵⁴. En relación con esto último y en conexión directa con la multiplicación de los decretos-ley y la legislación delegada, se ha podido llegar a una verdadera subversión del orden funcional propio y característico —que no privativo— de dos de los poderes del Estado, al punto que se ha llegado a decir que “el Parlamento gobierna y el Gobierno legisla”⁵⁵.

52. En su delimitación conceptual se advierte una tendencia amplia o laxa, que admite en esta categoría aquellas comisiones compuestas también por miembros no parlamentarios, frente a otra más restrictiva que excluye no ya únicamente a estas últimas sino también a aquellas comisiones que, aún integradas en su totalidad por miembros parlamentarios, su actividad no puede ser reconducida al ámbito de las Cámaras.

53. En la actualidad, entre las principales comisiones bicamerales podrían señalarse las siguientes: la ya referida *commissione parlamentare per le questioni regionali*; la *commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*; la *commissione per il controllo sugli interventi nel mezzogiorno*; la *commissione parlamentare per la ristrutturazione e la riconversione industriale*; el *comitato parlamentare per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato*, y las llamadas *commissioni bicamerali consultive*, que por lo regular tienen encomendada la misión de proporcionar opinión al Gobierno sobre la legislación delegada. Además en esta categoría se circunscriben las comisiones de investigación bicamerales y el Comité parlamentario para los procedimientos de acusación. A esta nómina habría que añadir, de seguir aquel criterio laxo antes aludido, la Comisión de vigilancia mixta —esto es, integrada también por miembros no parlamentarios— *sulla cassa depositi e prestiti e sugli istituti di previdenza*.

54. Al respecto *vid.* C. CHIMENTI, “Organi bicamerali e funzionalità del Parlamento. Contributo a una discussione”, en *Il Politico*, núm. 1, (1977), pp. 151-165; V. DI CIOLLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 320 y ss.; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, cit., pp. 328-329, y T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 313-314.

55. J. GRANGÉ, “Italie. Le Sénat de la République”, cit., p. 350.

La coparticipación del Senado en la labor legislativa

Cámara de primera y segunda lectura simultáneamente

El Senado, en virtud de los postulados del bicameralismo perfecto, interviene en el proceso de formación de la ley desde una posición de escrupulosa igualdad en relación a la Cámara de los diputados.

Esta paridad *inter* Cámaras recorre todo el proceso legislativo, lo cual implica que ya en la primera fase del mismo, la de la iniciativa legislativa⁵⁶, el proyecto de ley⁵⁷ correspondiente pueda ser presentado indistintamente ante la Presidencia de una u otra Asamblea.

Así las cosas, el Senado actuará como Cámara de segunda lectura cuando los agentes con capacidad de iniciativa legislativa la hagan valer ante la Cámara de Diputados, pero, y de forma simultánea, actuará como Cámara de primera lectura cuando esas mismas instituciones depositen en la Presidencia del Senado el oportuno texto articulado acompañado de un informe ilustrativo.

Tabla 1
Leyes de origen parlamentario⁵⁸

	6. ^a Legisl. 1972-1976		7. ^a Legisl. 1976-1979		8. ^a Legisl. 1979-1983	
	Leyes	%	Leyes	%	Leyes	%
Iniciativa de la Cámara	139	51,1	56	56,6	111	38,7
Iniciativa del Senado	133	48,9	43	43,4	176	61,3

56. Están legitimados para iniciar el proceso legislativo el Gobierno (art. 71 Const.); el Parlamento (art. 71 Const.); el Pueblo (art. 71 Const., arts. 48 y 49 de la Ley de 25 de mayo de 1970, núm. 352); el Consejo nacional de la economía y del trabajo (art. 99 Const., Ley de 30 de diciembre de 1986, núm. 936); los Consejos regionales (art. 121 Const.); los municipios (art. 133 Const., art. 16.2 de la Ley de 8 de junio de 1990, núm. 142), además de otros "órganos y entidades" a los que se les podría conferir la capacidad de iniciativa a través de ley constitucional.

57. Es preciso hacer notar que en italiano la expresión "*progetti di legge*" abarca tanto los proyectos presentados por el Gobierno ("*disegni di legge*"), como las proposiciones que provienen del Parlamento o del resto de sujetos o entes legitimados para accionar el mecanismo legislativo ("*proposte di legge*"). Así aparece recogido en el Reglamento de la Cámara de los Diputados, de 18 de febrero de 1971. En cambio, el Reglamento del Senado, de 17 de febrero de 1971, utiliza para todos los supuestos de iniciativa legislativa el término "*disegni di legge*".

58. Cala efectuada tomando los datos de J. GRANGÉ, "Italie. Le Sénat de la République", cit., p. 349.

De los datos contenidos en esta tabla se infiere que las leyes de origen parlamentario responden prácticamente por mitad a la iniciativa de una de las dos Cámaras que integran el Parlamento. Bien es cierto, y ello debe tenerse presente, que este tipo de leyes representan, en el arsenal legislativo, un porcentaje más bien escaso. Así por ejemplo, y ciñiéndonos a las legislaturas tomadas en la tabla anterior, las leyes de origen parlamentario supusieron el 25 por 100 en la sexta legislatura; el 15 por 100 en la séptima, y el 27,5 por 100 en la octava. Lo que resulta palmario es que al menos en el universo de leyes procedentes de la iniciativa parlamentaria, el Senado interviene como Cámara de primera lectura en la mitad de las ocasiones aproximadamente (incluso algo más si nos atenemos exclusivamente a los datos que arroja la tabla I, pues de este modo resultarían 306 leyes nacidas de la iniciativa de la Cámara de Diputados, lo que equivale al 46,6 por 100 del total, frente a las 352 leyes de alumbamiento senatorial que representan el 53,4 por 100), y, como es obvio, en, *grosso modo*, la otra mitad de los casos en que la iniciativa corresponde a la Cámara de Diputados, aquél contribuirá en la tarea legislativa como Cámara de segunda lectura. Pero es que además, y prescindiendo ya de la iniciativa parlamentaria, los restantes actores con capacidad de encender el mecanismo legislativo no discriminan al Senado a la hora de depositar *disegni di legge* o *proposte di legge*. Tanto es así que el Gobierno, cuya iniciativa legislativa es cuantitativamente la de mayor relevancia (piénsese, y de nuevo en referencia a la tabla I, que las leyes de origen gubernamental en la sexta legislatura representaron el 75 por 100, en la séptima el 85 por 100, y el 72,5 por 100 en la octava), tiene especial cuidado en distribuir proporcionalmente sus *disegni di legge* entre ambas Cámaras⁵⁹.

Esta versatilidad del Senado arroja cierta flexibilidad al sistema, en la medida en que lo despoja de la rigidez que supone que la práctica totalidad de las iniciativas legislativas tengan necesariamente que presentarse en primer término en la Cámara Baja, a la par que descongestiona, al menos en un primer momento, el atasco de iniciativas en dicha Cámara. El reverso de la moneda muestra los grandes y graves riesgos de disfuncionalidad que ofrece tan peculiar bicameralismo, que posibilitaría, por ejemplo, que en ambas Cámaras se iniciase simultáneamente la tramitación de una propuesta de ley con idéntico objeto.

Es por ello, y a fin de evitar tales desarreglos, por lo que se crea toda una serie de disposiciones y de hábitos a fin de soslayar duplicidades superfluas que provocan una dilación innecesaria del procedimiento legislativo.

Así, y en esta dirección, se han alcanzado acuerdos entre las Cámaras en virtud de los cuales se propugnaba una especie de división del trabajo, de forma tal que una de ellas asumía un papel protagonista en el análisis y enmienda de un determinado texto, mientras que la otra se conformaba con el modesto papel de llevar a cabo una exploración más superficial y emitir un juicio de conjunto. Así sucedió, por ejemplo, con el proyecto de ley sobre la reconversión y la reestructuración industrial del sistema de producción, de julio de 1977, cuando la Cámara, en virtud de un

59. Buena prueba de ello es que cada año, de forma alternativa, los proyectos de ley presupuestarios son depositados por el Gobierno en una u otra Cámara.

acuerdo tácito, aceptaría todas las enmiendas propuestas por el Senado a fin de que la ley pudiese entrar en vigor en el otoño.

Igualmente, los Reglamentos parlamentarios acogen en su seno normas de coordinación. En efecto, el Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que cuando el proyecto de ley de financiación y los Presupuestos hayan sido presentados por el Gobierno en el Senado, las Comisiones competentes por razón de la materia en la Cámara, iniciarán el examen de las partes de su competencia respectiva y de los presupuestos sectoriales, sin que puedan efectuar votación alguna hasta que tales proyectos hayan sido aprobados por el Senado. Esta anticipación de la labor fiscalizadora de las Comisiones de la Cámara, obedece a que una vez que tales proyectos de ley sean aprobados por el Senado y trasladados por él a la Cámara de Diputados, se reducirá, con el consiguiente ahorro de tiempo, de diez a siete días el plazo que cada Comisión tiene para examinar las partes de los proyectos de ley de financiación y Presupuestos que le correspondan por razón de la materia, con el fin, a su vez, de poder aprobar un dictamen y designar un relator, el cual, además, tendría la posibilidad de participar en las sesiones de la Comisión de Presupuestos y Programación (art. 120.3, 5 y 9 Regl. Cámara de Diputados). Siguiendo la senda de la coordinación, tanto el Reglamento de la Cámara como el del Senado abogan por los acuerdos entre los Presidentes de ambas Asambleas en el hipotético caso de que en el orden del día de una Comisión figure un proyecto de ley que tenga un objeto idéntico, o, cuando menos, íntimamente conexo, con el de otro proyecto ya presentado en la otra Cámara (arts. 78 Regl. Cámara de Diputados y 51.3 Regl. Senado). Por último, el Reglamento del Senado establece que en caso de que las Comisiones de ambas Asambleas colegisladoras dispongan indagaciones informativas sobre la misma materia, el Presidente del Senado podría promocionar el correspondiente acuerdo con el Presidente de la Cámara a fin de que dichas Comisiones actúen conjuntamente (art. 48.7 Regl. Senado).

El procedimiento legislativo y sus fases. Especial referencia a la fase constitutiva⁶⁰

Al nacimiento de la ley precede una serie de actuaciones ordenadas que, tradicionalmente, se han venido sistematizando en tres fases o etapas: una primera, conceptualizada como introductoria, que se corresponde con la iniciativa legislativa en sus distintas versiones; la fase constitutiva, en la que se procede a la aprobación por las Cáma-

ras y, finalmente, la fase de integración de la eficacia, en la que se ubicaría la promulgación por el Presidente de la República (fase de declaración o de control), y la publicación (fase de comunicación).

La fase constitutiva, esto es, aquella que se corresponde con la aprobación efectuada por las Cámaras, a su vez se ve fragmentada en una serie de subfases que, cronológicamente, se suceden del modo que sigue: aprobación por parte de la Cámara en la que se ha presentado el correspondiente proyecto de ley; traslado del texto aprobado a la otra Cámara; llegado el caso, la Cámara receptora podrá, o bien aprobar el texto, en cuyo caso se abriría paso la fase de integración de la eficacia con el oportuno envío del proyecto, a través del Gobierno, al Presidente de la República para su promulgación; o, de lo contrario, el texto sería devuelto a la otra Cámara, creándose entonces, entre ellas, una vía de comunicación de doble sentido (*la navette*), a fin de que aquella pueda convertirse en unidireccional o, lo que es lo mismo, se alcance por ambos colegios legisladores un acuerdo sobre el mismo texto. Es por ello que este período de gestación de la ley se suele catalogar como un acto complejo, pues cuenta con la participación de la Cámara y del Senado, e igual, pues ambos se reparten simétricamente el protagonismo legislativo. A ello responde, precisamente, la formulación del artículo 70 de la Constitución, cuando atribuye conjuntamente el ejercicio de la función legislativa a ambas Asambleas⁶¹. Llegado a este punto, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que haya una especie de “vuelta atrás” en el procedimiento por obra del llamado reenvío presidencial, que no es otra cosa que la facultad que asiste al Presidente de la República, antes de proceder a la promulgación, de solicitar de las Cámaras, en mensaje motivado, una nueva deliberación. Tal reenvío, con efectos de veto suspensivo, obligará de nuevo a las Cámaras a aunar sus voluntades respectivas en torno a un único texto, en cuyo caso deberá, sin excepción, ser promulgado (art. 74 Const.).

Siguiendo en este punto a Pizzorusso⁶², la tripartición del proceso legislativo se explicaría a partir de la relación que guardan esos tres estadios con el contenido del texto que se pretende devenga en ley. Desde este prisma, en la fase de iniciativa se vendrían a delimitar las materias y cuestiones que, ya en la fase constitutiva, serían convenientemente examinadas y reguladas. La postrera etapa de integración de la eficacia, ofrece la particularidad de que en ella, y a través de una serie de requisitos que determinan su eficacia, se perfecciona formalmente la ley, sin que, en cambio, pueda sufrir variación alguna de orden material, esto es, en su contenido, definitivamente estipulado en la fase anterior.

A continuación estudiaremos con cierto detalle la fase constitutiva, y ello fundamentalmente por dos razones:

Una primera, que obedece a un criterio objetivo, pues es indudable la centralidad de esta fase en el *iter* legislativo, de donde resulta el examen pormenorizado y la aprobación o rechazo del proyecto depositado en una de las dos Cámaras.

60. En relación con el tema, y entre la abundantísima bibliografía, tanto en obras de carácter general como en trabajos especializados, puede consultarse: C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, 9.ª edic., CEDAM, Padova, 1976, pp. 725 y ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., pp. 317 y ss.; V. LONGI, *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, 2.ª edic., Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 1982, pp. 117 y ss.; A. MANZELLA, “Il Parlamento”, cit., pp. 452 y ss.; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., pp. 231 y ss.; A. A. CERVATI, “Art. 72”, en *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, t. I, 1, G. BRANCA, Nicola Zanichelli Editore, Bologna, Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 1985, pp. 119 y ss.; V. DI CIOLO, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., pp. 359 y ss.; F. CERRONE, “Art. 72”, en *Commentario breve alla Costituzione*, V. CRISAFULLI y L. PALADIN (dir.), cit., pp. 435 y ss., y M. L. MAZZONI HONORATI, *Lesioni di Diritto Parlamentare*, cit., pp. 187 y ss.

61. El artículo 70 en su literalidad dispone: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”.

62. A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. II, cit. p. 233.

En segundo lugar, en atención a una consideración de orden subjetiva, es decir, en virtud de los sujetos intervinientes. En efecto, tanto la Cámara de Diputados como el Senado asumen un papel protagónico, acaparando para sí todo el procedimiento cuando transita por esta etapa.

Teniendo bien presentes tales argumentos, podremos fácilmente colegir que el análisis y estudio de la mencionada fase constitutiva nos arrojará luz de cuál es el *modus operandi* de la Cámara y el Senado a la hora de canalizar el cauce legislativo, y cuál su respectiva posición en la toma de decisiones, lo que, a su vez, y a los efectos que a nosotros interesa, nos permitirá calibrar la intervención del Senado en la tarea legislativa y el tipo de relación que guarda con la otra Asamblea que integra el Parlamento.

La aprobación por las Cámaras de un determinado proyecto de ley, o lo que es lo mismo, la fase que se ha dado en llamar constitutiva, se articula a través de tres procedimientos, que tradicionalmente se conocen como ordinario –en el que incluimos como subespecie el procedimiento abreviado– descentralizado y mixto.

El *iter* legislativo en cualquiera de estas modalidades procedimentales transcurre de manera análoga en ambas Cámaras, salvando, claro está, peculiaridades reglamentarias⁶³.

Además, en virtud del principio de autonomía, el procedimiento adoptado por una Cámara en nada obliga a la otra, de manera que, por ejemplo, un proyecto de ley puede ser aprobado por una de ellas en Asamblea (procedimiento ordinario) y por la otra en Comisión (procedimiento descentralizado).

En lo sucesivo nos ceñiremos al análisis del procedimiento de formación de la ley ordinaria, de manera que obviamos el procedimiento agravado de formación de las leyes de revisión constitucional y de otras leyes constitucionales, así como también prescindimos de los frutos que resultan de la asunción de la función legislativa por el ejecutivo, esto es, las leyes delegadas o decretos legislativos y los decretos-leyes.

El procedimiento ordinario

En virtud de este procedimiento el proyecto de ley correspondiente es previamente examinado y discutido en una Comisión legislativa permanente y competente por razón de la materia⁶⁴, de donde saldrá uno o varios informes que, a su vez, servirán de base para la discusión en Asamblea. En estos casos se dice que la Comisión desarro-

lla su trabajo *in sede referente*. (Art. 72.1 Const.; arts. 72 a 91 Regl. Cámara de Diputados; arts. 43, 44, 45 y del 94 al 120 Regl. Senado).

En un primer momento el Presidente de la Asamblea desempeña un papel de primer orden. En efecto, el Presidente asigna los correspondientes proyectos de ley a las Comisiones que resulten competentes por razón de la materia o a Comisiones especiales, e incluso puede destinar un proyecto de ley u otro asunto a más de una Comisión para su examen en sesión conjunta; a él habrá que acudir cuando dos Comisiones pretendan deliberar conjuntamente sobre un proyecto de ley previamente asignado, al tiempo que se le someten los conflictos de competencia que surjan entre dos o más Comisiones así como los casos en que una Comisión a la que se le ha confiado un proyecto estima que debe inhibirse. Asimismo podrá dirigir a las Comisiones informes, documentos y actos de contenido relacionado con sus competencias (art. 72 Regl. Cámara de Diputados; art. 34 Regl. Senado). Igualmente, el Presidente de la Asamblea podrá, si así lo estima pertinente, solicitar el parecer de una Comisión sobre un proyecto de ley adscrito a otra Comisión, del mismo modo que una Comisión puede considerar oportuno emitir su criterio sobre proyectos destinados a otra Comisión o incluso cabe también la posibilidad que la propia Comisión competente pueda demandar un juicio o estimación de otra Comisión, pero, eso sí, y en ambos casos, con la previa anuencia del Presidente (art. 73 Regl. Cámara de Diputados; art. 38 Regl. Senado). Por último, corresponde también al Presidente tomar la decisión inicial de cuál de los posibles procedimientos ha de seguirse (art. 92 Regl. Cámara de Diputados; art. 35 Regl. Senado).

Ya en la Comisión, de lo que se trata en esencia es de emitir un dictamen que se pronuncie sobre la oportunidad de la aprobación del proyecto. Si aquél es negativo equivaldrá prácticamente al rechazo definitivo del proyecto. Dos son los tipos de actuaciones que en ella se llevan a cabo: instructoras y decisorias. Las primeras, de naturaleza puramente instrumental, tienen como finalidad procurar la información necesaria que respalde la decisión a tomar, como, y a título de ejemplo, la búsqueda y localización de documentos, las solicitudes de información al Gobierno o a otros órganos del Estado o las sesiones informativas o *hearings*. Las segundas, en cambio, implican acometer tareas de orden sustantivo como la refundición en un texto único de varios proyectos de ley que versen sobre la misma materia (art. 77 Regl. Cámara de Diputados; art. 51 Regl. Senado), o las propuestas de modificación del texto original. Para la elaboración de sus dictámenes, las Comisiones disponen de un plazo de cuatro meses en la Cámara (art. 81 Regl. Cámara de Diputados) y de dos en el Senado, exceptuando por supuesto prórrogas o reducciones del mismo.

Una vez que ha tenido lugar este examen preliminar, la Comisión correspondiente remitirá al Pleno el proyecto de ley acompañado de uno o varios dictámenes –esto último en el supuesto de que junto con el dictamen de la mayoría se presente otro u otros de las distintas minorías representadas en dichas Comisiones–. El itinerario que se sigue en el Pleno podemos diseccionarlo en tres momentos: discusión general, discusión y aprobación de cada artículo y aprobación final. En el primer caso –discusión general–, se procede a una valoración de orden general del proyecto. Al final de la misma, si tal juicio global es negativo, se procederá a la presentación y aprobación de *ordini del giorno* encaminados a impedir el examen posterior de los artículos (art. 84 Regl. Cámara de Diputados; art. 96 Regl. Senado), lo cual paraliza el procedimiento y

63. Como ejemplo ilustrativo cfr. los artículos 49 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 113 del Reglamento del Senado, en los que fácilmente puede apreciarse una considerable diferencia entre ambas Asambleas en el modo de proceder a la votación final de proyectos de ley.

64. Las Comisiones permanentes son órganos internos de las Cámaras cuya composición reproduce, a pequeña escala, la del Pleno. Trece son las Comisiones permanentes en la Cámara y en el Senado, distinguiéndose entre sí en virtud del criterio de la competencia por razón de la materia, resultando, en algunos casos, un calco de la división en ministerios operada por el Gobierno (así por ejemplo, *commissione programmazione e bilancio, lavoro e previdenza sociale, giustizia, finanze...*). Estos órganos representativos tienen su propia organización interna y eligen a un presidente, a dos vicepresidentes y a dos secretarios. Dichas Comisiones se renuevan cada dos años computados desde el momento de su constitución, si bien sus miembros pueden ser reelegidos.

supone en la práctica el rechazo del proyecto. De lo contrario, es decir, cuando aquellas mociones no se presentan o, habiéndose presentado resultan ser desaprobadas, se pasará al segundo estadio que consiste en el examen pormenorizado de los artículos del proyecto inicial o del que, en su caso, haya sido enmendado por la Comisión además de las enmiendas presentadas en el Pleno (art. 72.1 Const.). Caso de que sean aprobados todos los artículos o, cuando menos, una parte de los mismos que puedan por sí solos conformar un texto normativo, se pasará a la fase última de la votación final. No obstante, antes de efectuar la misma, habrá que proceder a las correcciones de forma y a la coordinación de los artículos ya aprobados (art. 90 Regl. Cámara de Diputados; art. 103 Regl. Senado). Esta última etapa de la ruta descrita resulta desde luego conveniente si se tiene en cuenta que los diversos artículos pueden ser aprobados por fuerzas políticas disímiles y después de haber introducido en ellos enmiendas de carácter sustancial, de forma que aquel proyecto inicial responda ahora a principios ideológico-políticos distintos cuando no opuestos, resultando en consecuencia absolutamente necesario una valoración de conjunto.

Además de las exigencias procedimentales hasta aquí descritas hay otras de índole material, y así resulta que este procedimiento es de utilización obligatoria para los proyectos de ley en materia constitucional⁶⁵ y electoral y para aquéllos de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, aprobación de presupuestos y cuentas (art. 72.4 Const.). A estos supuestos de reserva de ley de Asamblea se añade por vía reglamentaria, aunque no exento de polémica⁶⁶, los proyectos de ley de conversión de decretos-ley (art. 96 bis Regl. Cámara de Diputados; art. 35.1 Regl. Senado), y aquéllos ya aprobados que son, mediante mensaje motivado, reenviados a las Cámaras por el Presidente de la República para una nueva deliberación en virtud de la facultad que a éste le otorga el artículo 74 de la Constitución (art. 71.2 Regl. Cámara de Diputados; art. 35.1 Regl. Senado).

Así pues, los proyectos de ley antes aludidos, ineludiblemente deberán ser aprobados a través del procedimiento ordinario, y ello porque además de brindar amplias garantías a las minorías, es el único que permite la participación de todos los miembros del Parlamento en el procedimiento legislativo. Ahora bien, a renglón seguido habrá que preguntarse por qué esos proyectos y no otros. En este sentido debe tenerse en cuenta el artículo 75.2 de la Constitución que excluye del referéndum abrogativo, entre otras, las leyes presupuestarias y las de autorización para ratificar tratados internacionales. De esta forma habría dos materias –la de presupuestos y la de autorización para ratificar tratados internacionales– que conformarían una categoría legislativamente privilegiada⁶⁷. Y ello en un doble sentido: en primer lugar, porque los proyectos de ley que versen sobre tales materias únicamente podrán ser tramitados por medio del procedimiento ordinario y, en segundo lugar, porque las

leyes con idéntico contenido no podrán ser sometidas a referéndum abrogativo sino que tan sólo podrán ser derogadas por ley formal que, cerrando el círculo, deberá ser aprobada por el procedimiento ordinario en virtud de las exigencias contenidas en el artículo 72.4 de la Constitución. Tales exigencias procedimentales obedecen a que materialmente ambas cuestiones están referidas al *indirizzo politico*. En los supuestos restantes la *ratio* de tales requerimientos tienen que ver con la relevancia de la materia –constitucional y electoral– y con el particular contenido que a tenor del artículo 76 de la Constitución debe atribuirse a las leyes de delegación.

Por último, el artículo 72.2 de la Constitución dispone que los Reglamentos de las Cámaras pueden establecer procedimientos abreviados para aquellos proyectos de ley sobre los que ha sido declarada la urgencia (art. 69 Regl. Cámara de Diputados; art. 77 Regl. Senado). Sin embargo, no se trata de un procedimiento sustancialmente distinto al ordinario, ya que sigue puntualmente todas sus fases con la singularidad de que en ellas se opera una reducción de los plazos. La petición de la declaración de urgencia deber ser hecha en la Cámara por el Gobierno, un presidente de grupo o diez diputados en el momento de la presentación del proyecto de ley correspondiente o incluso en un momento ulterior (art. 69.1 Regl. Cámara de Diputados). En el Senado, en cambio, dicha petición deberá ser formulada por el proponente, por el Presidente de la Comisión competente o por ocho senadores (art. 77.1 Regl. Senado). Tanto en uno como en otro caso las dos Asambleas resuelven por votación a mano alzada (art. 69.2 Regl. Cámara de Diputados; art. 77.1 Regl. Senado). La aprobación de la declaración de urgencia supone en el Senado una reducción de todos los plazos a la mitad (art. 77.1 Regl. Senado), en tanto que en la Cámara conlleva una reducción de plazos que procede caso por caso⁶⁸.

El procedimiento descentralizado

Lo que caracteriza a este procedimiento es que las Comisiones legislativas que resulten competentes no se limitan, como sucede en el procedimiento ordinario, a examinar los proyectos de ley, sino que además tienen la potestad de aprobarlos en su seno, de manera que “se da lugar, así, no sólo a una abreviación del procedimiento (por la unificación de las dos fases del procedimiento ordinario que se desarrollan, respectivamente, ante el Pleno y ante la Comisión), sino también a que el acuerdo final corresponde a un órgano distinto de la Cámara, aunque representativo de ella”⁶⁹. En estos supuestos se dice que la Comisión despliega sus funciones *in sede deliberante*, en la dicción empleada en el Reglamento del Senado o, en la terminología empleada por el Reglamento de la Cámara, *in sede legislativa*. (Art. 72.3 Const.; arts. 92-95 Regl. Cámara de Diputados; arts. 35 y 41 Regl. Senado).

Este sistema de aprobación en Comisión es de procedencia fascista y fue implantado en Italia por los artículos 15 y 16 de la Ley de 19 de enero de 1939, núm. 129,

65. Para un concepto de “materia constitucional” *vid.* la discutida sentencia núm. 168 de 1963 de la *Corte costituzionale*, en la que se equiparan las leyes en materia constitucional con las de revisión constitucional y otras leyes constitucionales a que se refiere el artículo 138 de la Constitución.

66. *Vid.* al respecto, T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 341.

67. *Ibidem*, pp. 335-336.

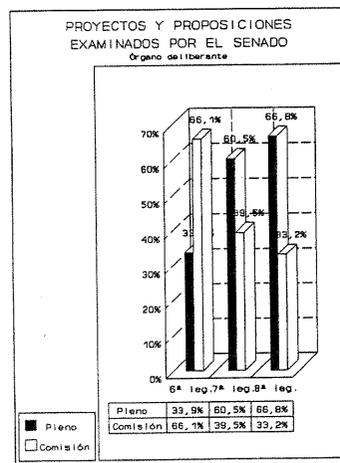
68. A modo de ejemplo *vid.* el artículo 81.2 del Reglamento de la Cámara de Diputados que reduce a la mitad el plazo de que disponen las Comisiones para presentar los pertinentes dictámenes al Pleno.

69. A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. II, cit., pp. 240-241.

que venía a suplantarse la Cámara de los Diputados por la Cámara de los Fascios y Corporaciones. Curiosamente, en la actualidad, este procedimiento es característico del ordenamiento italiano y español⁷⁰.

En la Cámara de Diputados atañe al Presidente proponer la asignación de los proyectos de ley que corresponda, a las Comisiones permanentes o especiales en función legislativa (art. 92.1 3 y 6 Regl. Cámara de Diputados). Tal propuesta deberá ser posteriormente aprobada por el Pleno (art. 92.1, 6 y, eventualmente, 3 Regl. Cámara de Diputados). En el Senado, en cambio, aquella asignación es efectuada también por el Presidente, pero con la particularidad de que se limita solamente a dar cuenta de ello al Pleno que, por consiguiente, y en este momento inicial, se ve privado de capacidad decisoria al respecto (art. 35.1 Regl. Senado).

Figura 1
Evolución en el senado de los proyectos aprobados en comisión



El procedimiento por Comisión ha sido objeto de una utilización abusiva al punto que el procedimiento ordinario ha llegado a ser extraordinario. En efecto, durante la primera legislatura el porcentaje de leyes aprobadas en Comisión ascendió al 74,4 por 100, en la segunda y tercera legislaturas al 76,3 por 100, al 77,1 por 100 en la cuarta –75,5 por 100 en el Senado y 78,8 por 100 en la Cámara–, y en la quinta alcanza el 77,6 por 100 que, en conjunto, al margen de representar una elevadísima porción de

legislación, trazaba una línea en paulatino ascenso. En la sexta legislatura el recurso a la aprobación en Comisión había sido empleado para los dos tercios de la legislación. No obstante, esta tendencia se ha invertido a partir de la séptima legislatura, y más concretamente a partir de 1977, que se ha visto consolidada en el transcurso de la octava legislatura, en la que, sobre un universo de 1047 leyes aprobadas, 707 lo han sido en Asamblea y 340 (lo que representa el 32,4 por 100) en Comisión. Ya en la décima legislatura el porcentaje se ha situado en torno al 54 por 100, mientras que en la undécima ha descendido hasta situarse en el 30,8 por 100. (Vid. en el gráfico la evolución de esta tendencia tomando como referencia únicamente al Senado⁷¹).

Dadas las peculiaridades que lo adornan, este procedimiento está sujeto a unos límites-garantía que bien podríamos considerar de dos tipos:

En primer lugar, intervienen unos límites de naturaleza material, de manera que hay un elenco de cuestiones que en ningún caso podrán ser tramitadas a partir del procedimiento objeto de estudio.

Un segundo tipo de limitaciones tienen que ver con lo procedimental, pues se refieren, por un lado, a la posibilidad de que el proyecto de ley sea remitido a la Asamblea, a petición de los que expresamente faculta la Constitución, para su discusión y aprobación o simplemente para la aprobación final, y, de otra parte, a la prescripción contenida en la propia Constitución (art. 72.3), recogida por los Reglamentos parlamentarios, de la publicidad de los trabajos desarrollados en tales Comisiones.

En relación con el primer grupo de límites-garantía, la Constitución (art. 72.4), como ya se ha apuntado más arriba, excluye de este procedimiento una serie de materias –proyectos de ley en materia constitucional y electoral y aquéllos de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales, y aprobación de los presupuestos y cuentas– a los que hay que añadir por la controvertida vía reglamentaria, los proyectos de conversión de los decretos-leyes y los supuestos de reenvío presidencial, que deberán ser forzosamente sometidos al procedimiento ordinario. Así pues, la Constitución únicamente indica lo que no puede ser tratado en el procedimiento descentralizado, remitiéndose a los Reglamentos de las Cámaras para que éstos, a su vez, determinen positivamente los aspectos materiales que puedan ser susceptibles de estudio en dicho procedimiento. En este sentido, hay que reseñar que únicamente el Reglamento de la Cámara de Diputados ha fijado, no ya una una nómina cerrada de proyectos asignables a las Comisiones en sede legislativa, sino simplemente un criterio directivo en su artículo 92.1:

Quando un progetto di legge riguardi «questioni che non hanno speciale rilevanza di ordine generale» il Presidente può proporre alla Camera che il progetto sia assegnato a una Commissione permanente o speciale, in sede legislativa, per l'esame e l'approvazione. (...).

De la expresión antes marcada se pueden extraer dos conclusiones complementarias entre sí:

70. Cfr. el artículo 75.2 de la Constitución española de 1978.

71. Elaboración propia a partir de los datos de J. GRANGÉ, "Italie. Le Sénat de la République", cit., p. 345.

Por una parte, podrán ser conducidos a través del procedimiento en cuestión aquellos proyectos cuyos contenidos de orden general no tengan una particular trascendencia.

En segundo lugar, e íntimamente conectado con lo anterior, sólo podrán ser sometidos a este procedimiento aquellos proyectos con contenidos generales, siguiendo así una interpretación restrictiva que casa perfectamente con la naturaleza excepcional de la aprobación por Comisión.

Siguiendo esta interpretación, inaplicable en la práctica, se pondría fin a las dos grandes irregularidades que aquejan a este procedimiento, a saber: la aprobación de proyectos de ley que por su “especial relevancia de orden general”, incluso constitucional, deberían ser sometidos al procedimiento ordinario, y, de otra parte, la aprobación en Comisión de las llamadas “*leggine*”, que son leyes que por su contenido sectorial y singular, de naturaleza administrativa, carecen de cualquier significado de carácter general y, por ello, mejor correspondería incluir en el ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno.

En cuanto a los límites-garantía de orden procedimental, cabe la posibilidad, como se ha puesto antes de manifiesto, de que, una vez que el proyecto de ley de turno es enviado para su examen y aprobación en Comisión, sea no obstante, antes de la votación final, remitido al Pleno, a instancias del Gobierno, de una décima parte de los componentes de la Asamblea o de un quinto de la Comisión competente, para su discusión y aprobación o sólo para la aprobación final (art. 72.3 Const.). Dicha petición deberá ir dirigida al Presidente de la Asamblea hasta el momento en que el proyecto quede incluido en el orden del día de la Comisión (art. 92.5 Regl. Cámara de Diputados), o hasta el instante en que se inicie la discusión en la misma (art. 35.2 Regl. Senado). Posteriormente, dicha solicitud deberá ser presentada ante el Presidente de la Comisión. Sin embargo, en la práctica, esta potencialidad ha sido infrutilizada por los destinatarios de esta estipulación —el Gobierno y las minorías—, pues han optado por dirimir sus diferencias en el ámbito de las Comisiones, sin duda más propicio para la negociación y la consecución de compromisos.

Así pues, y a la vista de lo hasta ahora analizado, estos límites-garantía que favorecerían una justa y adecuada utilización del procedimiento descrito han sido, sin embargo, desvirtuados o, en buena medida, y desde luego más allá de lo que podría ser considerado como conveniente, inaplicados.

La aprobación en Comisión ofrece la ventaja de que además del ahorro de tiempo que supone la fusión en un único acto de dos etapas del procedimiento ordinario, resulta más factible, dado el número más reducido de miembros, el buen desarrollo de las negociaciones y la obtención de acuerdos, así como también facilita la participación de las minorías en la labor legislativa. Por contra, ofrece el riesgo de que una parte sustancial de la legislación, ya no sólo desde una consideración meramente cuantitativa sino también cualitativa, puede quedar en manos de un reducido grupo de parlamentarios. Algún autor⁷² ha puesto de manifiesto la peligrosidad que encierra la excesiva parcelación del trabajo parlamentario, al convertir a las Comisiones en los

auténticos centros de la toma de decisiones en detrimento de las Asambleas, olvidando de este modo que el Pueblo conoce las Cámaras e ignora la existencia de las distintas Comisiones y su funcionamiento. Esto último, a nuestro juicio, y aún suscribiendo el espíritu de la argumentación, creemos que no se compadece con un análisis estrictamente jurídico, pues el desconocimiento por parte de la sociedad de una determinada institución u órgano constitucional, entra ya en el campo de la sociología o, incluso, de las tendencias informativas de cada momento, pero, en ningún caso, puede deslegitimar, como es el caso, a un órgano representativo de las Cámaras.

El procedimiento mixto

Este procedimiento ha sido introducido por vía reglamentaria ya que la Constitución no lo recoge de forma expresa⁷³. En él prácticamente tiene lugar una equiparación de la Comisión y el Pleno en lo que al protagonismo legislativo se refiere. Se dice en estos casos que la Comisión cumple sus funciones *in sede redigente*. (Art. 96 Regl. Cámara de Diputados; arts. 36, 37 y 42 Regl. Senado).

Tiene un distinto desarrollo en una y otra Asamblea. En efecto, en la Cámara (art. 96 Regl. Cámara de Diputados), el proyecto de ley, una vez examinado por la Comisión permanente o especial competente *in sede referente* y remitido al Pleno, éste podrá decidir, antes de pasar al examen de los artículos, dirigir de nuevo dicho proyecto —estableciendo eventualmente criterios y principios directivos (art. 96.3 Regl. Cámara de Diputados)— a aquella Comisión para que proceda a la elaboración definitiva, dentro de un plazo determinado, de los artículos, reservándose en cualquier caso el Pleno la aprobación de cada uno de ellos sin declaración de voto, así como también la aprobación final del proyecto con declaraciones de voto. En el Senado, en cambio, su Presidente asigna en función redaccional un determinado proyecto de ley a la Comisión permanente o especial que resulte competente y con simple notificación al Pleno, al que únicamente corresponde la votación final pero con declaraciones de voto (art. 36.1 Regl. Senado). Cabe también la posibilidad de que el Pleno dicte los criterios informadores a que deberá someterse la Comisión en la confección de los artículos, y ello cuando vaya adelante la propuesta en tal sentido formulada por ocho senadores en el plazo de los ocho días siguientes a la comunicación al Pleno de aquella asignación (art. 36.2 Regl. Senado).

Tanto en una como en otra Asamblea, no podrá acudirse a este procedimiento en los mismos supuestos en que es excluido el descentralizado. Ahora bien, es preciso matizar que mientras el Reglamento de la Cámara de los Diputados recoge en su artículo 96.6 una relación de supuestos idéntica a la establecida en la Constitución (art. 72.4), el del Senado, en cambio, añade además los casos de conversión en ley de decretos-leyes y el reenvío presidencial.

73. No obstante, algún autor considera que bajo la denominación de “procedimiento mixto” se esconden una serie de procedimientos diversos que no vendrían a ser más que modalidades del segundo inciso del artículo 72.3 de la Constitución. Cfr. A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. II, cit., p. 241.

72. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 312.

En cualquier caso se trata de un procedimiento escasamente utilizado. Sirva para corroborar este dato que, en la Cámara, sólomente ha sido empleado, tomando la séptima, octava y novena legislaturas conjuntamente, en una ocasión, y en dos en la undécima.

La reciprocidad en las relaciones inter-Cámaras

A lo largo y ancho de todo el proceso legislativo, y en particular en su fase nuclear, denominada constitutiva, ambas Cámaras actúan desde planos situados a idéntico nivel. Esto supone que la ley sólo puede ser el resultado de una manifestación de voluntad idéntica por parte de ambas Cámaras, lo cual se traducirá en la aprobación de un mismo texto en la Cámara y en el Senado a partir de cualquiera de los procedimientos intracamerales de aplicación.

Sin embargo, cabe la posibilidad, en absoluto descartable, de que al ser aprobado un determinado proyecto en una Cámara y remitido a la otra, ésta, a su vez, introduzca enmiendas en el mismo, de forma que deberá ser nuevamente enviado a la primera para que acepte dichas enmiendas. Y aún podría ocurrir que esta última propusiese enmiendas de las enmiendas anteriores, con lo que, de nuevo, el texto se dirigiría a la otra Cámara, y así sucesivamente –*la navette*– hasta alcanzar un texto único que cuente con el asentimiento de la Cámara y el Senado.

El procedimiento de *la navette* se perpetúa en el tiempo y desconoce cualquier mecanismo de conciliación, siendo la disolución, en aquellos casos que por su especial relevancia la aconsejen, el único medio para salir de la situación de bloqueo. En la práctica, en cambio, esta posibilidad es extremadamente remota, y ello porque, debido al sistema de reclutamiento de sus miembros, el color político de cada Cámara se reproduce miméticamente en la otra. Es por ello por lo que las desavenencias entre ellas son muy esporádicas y cuando se producen tienen un carácter accidental, tal como sucedió, por ejemplo, con el proyecto de ley sobre el aborto, que tras ser aprobado por estrecho margen en la Cámara por la mayoría *laica*, fue rechazado el 7 de junio de 1977 en el Senado aprovechando una artimaña procedimental: la solicitud de voto secreto que permitió que siete miembros de la mayoría escapasen de la disciplina de voto. Como muestra ilustrativa, en el curso de las tres legislaturas que abarcan de mayo de 1972 a mayo de 1983, los proyectos que han sido rechazados por el Senado no sobrepasan el 0,50 por 100 del total, y de entre los que han sido aprobados, aproximadamente sólo dos quintos han sido enmendados. (*Vid.* las tablas y gráficos en el apartado correspondiente).

De lo anterior se puede inferir fácilmente que el carácter ilimitado de *la navette* no dilata en exceso el procedimiento legislativo, al tiempo que se revela como bastante disfuncional. Podría concluirse, en fin, que el Senado, al menos como Cámara de segunda lectura, “no representa, en la obra legislativa, ni un aporte original, ni un freno”⁷⁴, o, por lo menos, un freno desmesurado, lo que, a su vez, hace concebir serias dudas respecto a la funcionalidad y, por ende, necesidad de una institución de este tipo en el entramado orgánico-constitucional.

Apéndice estadístico

Tabla 2
Balance general del examen de los proyectos y proposiciones de Ley por el senado y de las Leyes adoptadas definitivamente por las dos cámaras⁷⁵

Iniciat.	6.ª Legislatura 1972-1976			
	Proy. en Senado	Proy. que rechaza	Proy. aprobados	Proy. que son ley
Gobierno	1029		920	850
Senado	1392	2	193	133
Cámara	150		138	139
Regiones	28		-	4
In. pop.	4		-	-
CNEL	-		-	-
TOTAL	2603	2	1251	1126

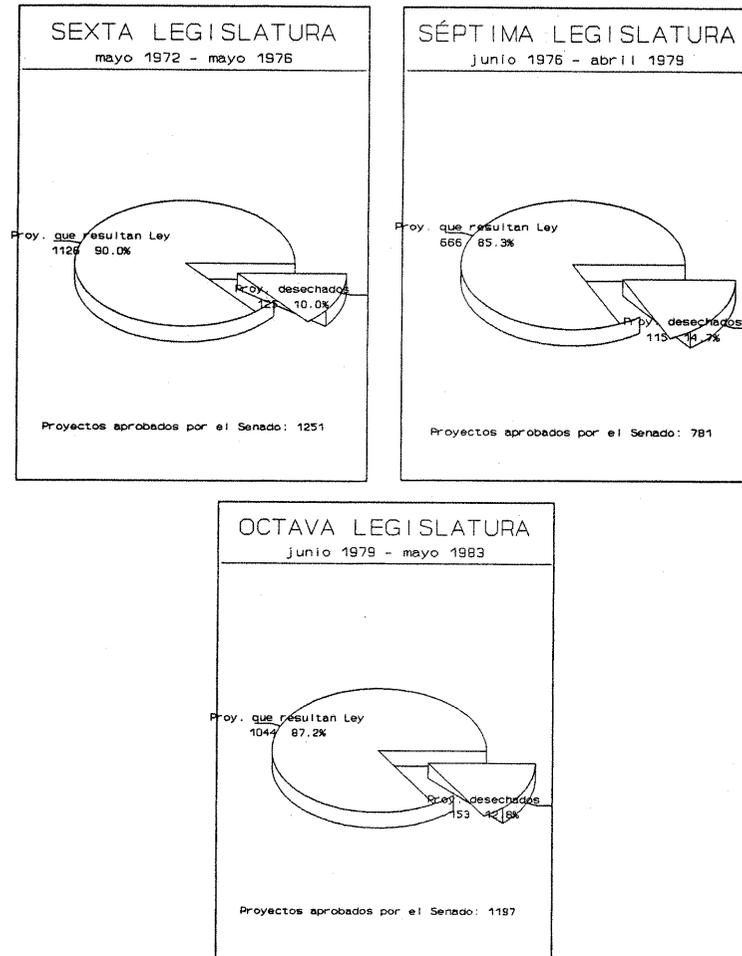
Iniciat.	7.ª Legislatura 1976-1979			
	Proy. en Senado	Proy. que rechaza	Proy. aprobados	Proy. que son ley
Gobierno	839	3	639	566
Senado	717		82	43
Cámara	67	1	59	56
Regiones	5		1	1
In. pop.	4		-	-
CNEL	-		-	-
TOTAL	1632	4	781	666

Iniciat.	8.ª Legislatura 1979-1983			
	Proy. en Senado	Proy. que rechaza	Proy. aprobados	Proy. que son ley
Gobierno	1069		863	755
Senado	1089		215	176
Cámara	132		116	111
Regiones	29		121	1
In. pop.	4		1	1
CNEL	1		-	-
Total	2324		1197	1044

74. J. GRANGÉ, “Italie. Le Sénat de la République”, cit., p. 347, en referencia a la opinión vertida por el profesor A. PREDIERI.

75. Cala realizada a partir de los datos tomados de J. GRANGÉ, “Italie. Le Sénat de la République”, cit., p. 351.

Figura 2
Análisis estadístico del rendimiento legislativo del senado con base
en las tablas anteriores⁷⁶



76. Elaboración propia a partir de los datos de J. GRANGÉ, "Italie. Le Sénat de la République", cit., p. 351.

El Senado italiano: una Segunda Cámara real en un sistema bicameral virtual

La causa de la controvertible vida de la Cámara Alta italiana se remonta al momento mismo de su gestación en la Asamblea Constituyente. En ella se modeló el Senado utilizando reglas y principios transaccionales, pero distintos y aun contrapuestos, resultando así una pieza incongruente e inconexa, más disfuncional que útil en el conjunto de la obra constitucional.

A esta contradictoria obra de ingeniería constitucional se le ha dado en llamar paradójicamente con la expresión de bicameralismo perfecto. Esta peculiar forma de bicameralismo se significa esencialmente por dos rasgos distintivos:

En primer lugar, la ausencia de cualquier atisbo de especialización funcional, de manera que ambas Cámaras comparten idéntica capacidad de actuación.

En segundo lugar, la absoluta igualdad que rige las relaciones entre ambas Cámaras en el ejercicio de sus idénticas funciones.

De sus propias características —las mismas posibilidades de actuación de ambas Cámaras, no ya únicamente en el terreno de la producción legislativa, sino incluso también en el ámbito del control-sanción del Gobierno— se deduce sin esfuerzo que la viabilidad de esta forma de bicameralismo está condicionada a que las Cámaras sean, *grosso modo*, una réplica de sí mismas, o bien que haya una nada común predisposición por parte de las distintas formaciones políticas al pacto y la negociación. De lo contrario, sencillamente no es factible. A corroborar esto último viene la reforma constitucional de 1963 por la que se igualaba —aunque *de facto* ya se venía haciendo— la duración del mandato de ambas Cámaras. Con ello se pretendía obtener cualquier resquicio por el que se pudiesen colar unas Cámaras divergentes y enfrentadas y el consiguiente bloqueo o paralización del sistema.

Así pues, parece difícil poder justificar la existencia de una Segunda Cámara que tiene iguales funciones y poderes y, al menos hasta ahora, parecida composición que la Primera. Ciertamente es que la Constitución la territorializa al designar las Regiones como las circunscripciones electorales para la elección de sus miembros. Sin embargo, después no le asigna ninguna función especializada, perdiendo así su vocación de Cámara de las Regiones. Sólomente como Cámara de reflexión o enfriamiento y de mejora técnica podría, teóricamente al menos, justificar su presencia en la estructura orgánica delineada por la Constitución.

Por otra parte, para acometer determinadas funciones electivas y representativas que por su propia naturaleza tienen un carácter esporádico u ocasional, y que, en general, afectan al *indirizzo politico*, el texto constitucional no se remite a las pautas propias del funcionamiento bicameral, sino que alude a un órgano permanente y autónomo, a saber: el Parlamento en sesión común. En estos casos no puede hablarse de bicameralismo perfecto, ni aún siquiera de bicameralismo, sino de monocameralismo.

Además, de otro lado, esta singular forma de bicameralismo ofrece a ambas Cámaras la posibilidad de iniciar el procedimiento legislativo en relación a cualquier clase de proyecto. Como es lógico, esta facultad incrementa el rendimiento legislativo del Parlamento, pero para ello se hace absolutamente indispensable una serie de normas que coordinen el trabajo de ambas Cámaras. Así pues, si antes decíamos que

la propia viabilidad del sistema se supeditaba a la identidad ideológica de ambas Cámaras, ahora su eficacia y funcionalidad dependen de tales normas de coordinación. De este modo, y en aras de dicha eficacia, se puede armonizar el trabajo de ambas Cámaras de manera que aquélla a la que toque ver el proyecto en segunda lectura adopte una actitud complaciente y acrítica, o escasamente crítica, cediendo todo el protagonismo a la Cámara que tramita el proyecto en primera lectura. Esto, sin embargo, agrade la esencia misma del juego bicameral, desnaturalizándolo y alterando sus más elementales reglas. En efecto, cuando el Senado actúa como Cámara de segunda lectura prácticamente no veta ningún proyecto y apenas enmienda. Esto supone, por una parte, la modificación sustancial del mecanismo bicameral y, por la otra, la negación de la condición de Cámara de reflexión del Senado, y, con ello, la última justificación posible de su existencia (*vid. supra*). Paradójicamente, lo que se ha dado en llamar con gran éxito bicameralismo perfecto, no resulta ser finalmente otra cosa que un espejismo de bicameralismo.

RESUMEN

El Parlamento italiano pertenece a la gran familia de los parlamentos bicamerales, en la que ocupa un lugar propio, habida cuenta del particular modo en que se organizan las relaciones entre ambas Cámaras. Tales relaciones se basan en la absoluta igualdad de atribuciones y en la idéntica posición jurídica que corresponde a cada una de ellas. A esta peculiaridad, que le ha otorgado al Parlamento italiano una posición de excepcionalidad en el ámbito del Derecho comparado, es lo que se ha dado en llamar—entre otras denominaciones posibles—bicameralismo perfecto. Tras una primera aproximación a tan peculiar forma de bicameralismo en la que se describen sus rasgos más sobresalientes, se analiza, en la segunda parte del trabajo, el modo en el que éste se articula en el ejercicio de la función legislativa y las consecuencias, de orden teórico y práctico, que de ello se desprenden.

PALABRAS CLAVE

Italia. Parlamento. Bicameralismo perfecto. Función legislativa.

ABSTRACT

The Italian Parliament belongs to the Great Family of the Bicameral Parliaments in which it holds a place by its own. Taking into account the particular way in which relationships are organized between both cameras. These relationships are based upon the absolute equality of attributions and the identical judicial position which is related to both of them. This peculiarity, obtained by the Italian Parliament has qualified it to hold an exceptional position within the field of Comparative Law. This has come to be named as among other possible denominations, perfect Bicameralism. After a first approach to such peculiar way of Bicameralism its most outstanding shapes are described. In the second part of the development of the legislative function and its consequences, both theoretical and practical.

KEY WORDS

Italy. Parliament. Perfect Bicameralism. Legislative function.