

# LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS Y LA PROPUESTA DE REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA EN ITALIA<sup>1</sup>

ROBERTO ROMBOLI

*Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Pisa*

TRC, n.º 47, 2021, pp. 265-296  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. La reforma constitucional del número de parlamentarios. II. La propuesta gubernamental de reforma del sistema de elección del Consejo Superior de la Magistratura.

## I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL NÚMERO DE PARLAMENTARIOS

### 1. El número de parlamentarios en el texto constitucional y las propuestas de reducción

La reforma constitucional aprobada por el Parlamento y no rechazada por el cuerpo electoral en el referéndum celebrado en septiembre de 2020, ha supuesto una considerable reducción del número de miembros de las dos cámaras electivas, la de diputados y la de senadores.

En el texto originario de la Constitución no estaba previsto un número fijo de miembros, sino que se hacía referencia a una proporción: «la Cámara de los diputados será elegida por sufragio universal y directo, a razón de un diputado

<sup>1</sup> Traducción del italiano de Fernando Pérez Domínguez, Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Huelva.

por cada ochenta mil habitantes o fracción superior a cuarenta mil» (art. 56); «el Senado de la República será elegido sobre una base regional. A cada región se le atribuirá un senador por cada doscientos mil habitantes o fracción superior a cien mil» (art. 57); «Será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido Presidente de la República. El Presidente de la República puede nombrar senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la Patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario» (art. 59).

En las primeras legislaturas, por tanto, la composición de las cámaras resultó variable y creciente debido al aumento de la población.

En 1963 fue aprobada una ley de reforma constitucional que, en cambio, introdujo la indicación de un número fijo de miembros: «La Cámara de los diputados será elegida por sufragio universal y directo. El número de los diputados es de seiscientos treinta» (art. 56); «el Senado de la República será elegido sobre una base regional. El número de los senadores electivos es de trescientos quince» (art. 57). En ambos casos, se indicaba que la distribución de los escaños entre las circunscripciones se efectuaría en proporción a la población de cada circunscripción conforme al último censo general.

Por su parte, en el año 2001, la normativa constitucional fue nuevamente modificada con el objeto de reservar algunos escaños para los diputados y senadores electos en la circunscripción exterior por los ciudadanos italianos residentes en el extranjero. En concreto, fueron reservados (y por tanto detraídos del total de elegibles a nivel nacional) doce escaños de la Cámara de los diputados y seis del Senado de la República.

El carácter tajantemente rupturista de la Constitución italiana respecto del ordenamiento fascista precedente determinó su naturaleza de constitución-programa, en el sentido de que, una vez en vigor, la casi totalidad de los institutos, principios y valores previstos y representados en ella aún no existían y debían, por tanto, desarrollarse de manera concreta.

A ello se debe la fase de desarrollo o implementación de la Constitución que caracterizó, con sus respectivas vicisitudes y avatares, los primeros treinta años de nuestra historia republicana. Seguidamente, desde principios de los años ochenta del siglo pasado, se empezó a hablar en Italia de reformas institucionales y constitucionales, achacando a las normas constitucionales las frecuentes crisis de gobierno derivadas de los llamados gobiernos de coalición.

Desde entonces, casi todas las reformas propuestas o aprobadas por el Parlamento (pero rechazadas a continuación por el cuerpo electoral) han tenido por objeto la reducción del número de parlamentarios.

De acuerdo con ello, y sin ánimo de ser exhaustivo, recuerdo que dicha hipótesis se contenía en el proyecto elaborado por la llamada comisión parlamentaria bicameral para la reforma constitucional Bozzi (1983-1985), en la propuesta de la «bicameral» De Mira-Jotti (1992-1994), en la del comité Speroni (1994), en la «bicameral» de D'Alema (1997), en la ley de reforma constitucional aprobada por el Parlamento a propuesta del gobierno Berlusconi de centro-derecha y bloqueada

por el referéndum de 2006, en el proyecto del grupo de trabajo del gobierno Letta en 2013 y, finalmente, en la ley de reforma constitucional también aprobada por el Parlamento a propuesta del gobierno Renzi de centro-izquierda e, igualmente, rechazada en el referéndum de 2016.

En definitiva, se trata de una propuesta que ha estado presente a lo largo de casi cuarenta años de vida institucional en Italia, pasando por experiencias políticas diferentes y gobiernos de diversa orientación. Podríamos, por tanto, afirmar que la propuesta de reducción de los parlamentarios ha adquirido con el tiempo un consenso *bipartisan*.

## 2. Las razones por las que la reforma constitucional del número de parlamentarios, planteada hace tiempo, no ha sido aprobada hasta el año 2020

Llegados a este punto, resulta natural hacerse la pregunta de por qué, a pesar del referido consenso, la reducción de los parlamentarios ha tenido que esperar a 2020 para ser finalmente aprobada y entrar en vigor.

Las razones son, ciertamente, más de una, entre las que puede incluirse lo que Gustavo Zagrebelsky ha llamado la «paradoja de las reformas». Esto es, la situación en la que una reforma compartida por el cuerpo electoral, así como considerada útil, tiene, en la práctica, que ser aprobada por los sujetos llamados a sufrir, en sentido negativo, las principales consecuencias de la misma.

En nuestro caso, una ley de reforma constitucional que reduce el número de miembros de las cámaras y, por tanto, las posibilidades de ser electo o reelegido debe ser aprobada, precisamente, por los parlamentarios. De ahí las posibles posturas obstruccionistas.

Una segunda razón consiste en el procedimiento agravado exigido por el art. 138 de la Constitución para su reforma. Frente a la aprobación de una ley ordinaria (aprobación del mismo texto por parte de ambas cámaras con mayoría relativa de los presentes en la sesión respectiva), el procedimiento de revisión constitucional requiere, en efecto, de dos aprobaciones por parte de cada cámara, con un intervalo de espera entre ellas de no menos de tres meses, debiendo ser la segunda de ellas por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

A dicho agravamiento necesario, la Constitución añade otro, en este caso, eventual: la posibilidad de que las minorías requieran la intervención del cuerpo electoral mediante referéndum con el objeto de oponerse a la entrada en vigor de la ley de reforma aprobada por el Parlamento tras cuatro deliberaciones sucesivas.

El carácter eventual del referéndum deriva tanto del hecho de que éste puede no ser solicitado por sus potenciales legitimados (una quinta parte de los miembros de cada Cámara, quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales) dentro del plazo de los tres meses siguientes a la publicación de la ley; como de la circunstancia de que dicho referéndum tampoco puede ser requerido en el caso de

que las Cámaras, en la segunda votación, hayan aprobado la ley de reforma constitucional con mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes.

Una tercera razón deriva, quizá, del hecho de que la propuesta de reducción del número de parlamentarios se había integrado siempre en el ámbito de una reforma «orgánica» más amplia que comprendía, de una forma u otra, otros aspectos; algunos incluso muy diversos. En consecuencia, dicha propuesta terminaba por resultar mayormente divisiva y, probablemente, no del todo adecuada para ser materializada a través del referido procedimiento del art. 138 de la Constitución.

Sentado lo anterior, igualmente inevitable resulta la pregunta relativa a por qué en esta ocasión la propuesta ha obtenido un resultado finalmente positivo.

Ciertamente, como veremos, concurre un elemento de casualidad y de coincidencia de una serie de circunstancias políticas favorables, si bien se ha revelado decisivo el cambio de estrategia consistente en haber abandonado la idea de una única gran reforma orgánica de la Parte II de la Constitución («ordenamiento de la República»); y haber pasado a un programa de reformas puntuales sobre aspectos concretos con el propósito de llevarlas a cabo individual y sucesivamente.

En particular, y tras la reducción del número de parlamentarios, se plantea la equiparación de la edad de los electores para la Cámara y para el Senado (en la actualidad, dieciocho y veinticinco años, respectivamente); la eliminación de la base regional para la distribución de los escaños del Senado; la mejora de los instrumentos de democracia directa mediante la eliminación del quórum de validez en el referéndum abrogativo (la necesaria participación de al menos la mayoría de quienes tengan derecho de voto), la previsión de una iniciativa legislativa reforzada o de un referéndum propositivo; o la ampliación de la competencia legislativa regional a través del reconocimiento de una esfera de autonomía diferenciada a las regiones que así lo soliciten.

Por otra parte, el mal funcionamiento de nuestras instituciones y, en particular, del Parlamento ha tenido una cierta influencia en la consolidación de una opinión pública favorable a la reducción de los parlamentarios. Así lo atestiguan la escasa asistencia a los debates, un bajo nivel de eficiencia y productividad y las actitudes, tan asombrosas como deprimentes, mantenidas durante los trabajos parlamentarios.

En esa misma línea, la reciente crisis económica ha acabado empujando, finalmente, hacia una apreciación negativa de la institución. Ésta es valorada positivamente apenas por el 15% de los ciudadanos encuestados, al poner de manifiesto ciertos despilfarros de dinero público (o así supuestamente considerados) a favor de la que se ha definido y denominado «la casta» de los políticos.

Una reacción de la opinión pública contra los políticos, acusados todos ellos de ser corruptos, ya tuvo lugar en Italia a principios de los años noventa del siglo pasado a raíz del fenómeno conocido como *Tangentopoli* y de las investigaciones judiciales dirigidas por el grupo de jueces de instrucción de Milán en el marco de la denominada operación *Mani pulite* (Manos limpias).

Incluso en aquel caso se llegó, en 1993, a aprobar una ley de reforma constitucional por la que se eliminó la prerrogativa de los parlamentarios en cuya virtud no podían ser sometidos a proceso penal sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecieran (art. 68.2). Todo ello debido al evidente y continuado abuso por parte de las Cámaras del instituto del suplicatorio; casi siempre denegado, cuando no dejado sin respuesta, con el efecto, en todo caso, de impedir a la autoridad judicial la continuación del procedimiento.

### 3. El proceso de aprobación y el contenido de la reforma (ley constitucional n. 1 de 2020)

Tras los resultados de las elecciones de 2018, en Italia se constituyó un gobierno presidido por Giuseppe Conte, con el apoyo de dos partidos populistas: el Movimiento cinco estrellas (partido que obtuvo la mayoría relativa) y la Liga de Matteo Salvini (gobierno Conte I, también llamado «amarillo-verde»).

En la constitución del gobierno resultó novedosa la suscripción de un contrato («contrato para el gobierno del cambio») precisado en diferentes aspectos orientados a comprometer la acción del gobierno. Entre ellos destacaba «un planteamiento pragmático y factible, relativo a algunas intervenciones limitadas, puntuales, homogéneas, articuladas mediante la presentación de iniciativas legislativas constitucionales distintas y autónomas», que se proponía comenzar por «la drástica reducción del número de parlamentarios: 400 diputados y 200 senadores», con la explícita finalidad de hacer más eficiente el trabajo de las cámaras y de conseguir un notable ahorro para las arcas del Estado.

Con tales antecedentes, la discusión del proyecto de ley de reforma constitucional comienza en el Senado, donde tiene lugar la primera aprobación con el voto favorable de los partidos de gobierno, a los que se suman los partidos de derecha de la oposición; mientras el principal partido que se posiciona en contra es el Partido Democrático. El mismo texto es aprobado después por la Cámara con similar mayoría porcentual.

Se pasa así a la segunda votación: en el Senado, el ponente Calderoli (Liga) pronuncia la frase, convertida luego en célebre, relativa a los trabajos de las cámaras: «caballo flaco corre más rápido y salta más alto».

La principal novedad entre las coaliciones a favor y en contra la protagoniza el partido de Berlusconi (*Forza Italia*) —inicialmente favorable y luego en contra— que decide, debido a ello, no participar en la votación. Como consecuencia, la propuesta resulta aprobada por mayoría absoluta, pero no por los dos tercios de los miembros del Senado.

La última fase, consistente en la votación por la Cámara, viene precedida por la crisis estival del gobierno Conte I y de su sustitución por otro gobierno, siempre liderado por Giuseppe Conte (Conte II), y siempre apoyado por el Movimiento

cinco estrellas junto, en esta ocasión, al Partido Democrático; mientras la Liga de Salvini pasa a la oposición (gobierno «amarillo-rojo»).

En el acuerdo político subyacente al nuevo gobierno, se contempla también la aprobación de la ley de reforma constitucional sobre la reducción de parlamentarios, si bien con el compromiso de modificar la ley electoral y de introducir «institutos que aseguren un mayor equilibrio del sistema y que contribuyan a acercar los ciudadanos a las instituciones».

El cambio de gobierno afecta, por tanto, a la última votación. Ésta registra un consenso casi unánime de la Cámara (de 567 diputados presentes, 553 votos a favor, lo que supone el 97,2%).

La razón de tal resultado hay que encontrarla, por un lado, en la dificultad de las fuerzas políticas que hasta entonces habían votado a favor de la reforma de explicar un eventual cambio de posición. Por otro lado, destaca sobremanera el cambio de postura del Partido Democrático, que siempre había votado en contra, pero al entrar a formar parte de la mayoría estaba obligado a apoyar la reforma.

De esta forma, Mateo Renzi —ex primer ministro y entonces parlamentario del PD, uno de los principales artífices del nuevo gobierno— declaró: «considero la reducción de los parlamentarios una reforma incompleta y demagógica (...), pero debo admitir que tienen razón cuando dicen que sería absurdo pararse ahora, a un paso de la meta. Vótese en pleno en cuarta lectura, váyase al referéndum y que sean los italianos quienes decidan».

La ley de reforma constitucional (ley constitucional n. 1, de 19 de octubre de 2020) fue, por tanto, publicada en el Boletín oficial n. 261 de 21 de octubre de 2020, operando la modificación de la composición de las dos Cámaras.

Por lo que respecta a la Cámara de los diputados, sus miembros han pasado de seiscientos a cuatrocientos, mientras que el número de senadores se ha reducido de trescientos cincuenta a doscientos.

En conexión con ello, se han visto también reducidos los escaños reservados a la circunscripción exterior: de doce a ocho y de seis a cuatro, respectivamente, en la Cámara y en el Senado.

La ya referida reforma de 2001, realizada para permitir que los italianos residentes en el extranjero pudieran votar sin tener necesariamente que regresar a Italia, ha planteado muchas dudas en términos de oportunidad y más aún de legitimidad.

En efecto, se trata de personas, hasta de tercera o cuarta generación, del todo ajenas a la vida política y social de nuestro país que son llamados a expresarse sobre la base de una campaña electoral prácticamente inexistente y con evidentes violaciones del carácter personal, libre y secreto propios del voto.

Baste pensar, simplemente, en la amplitud de las circunscripciones: a) Europa; b) Sudamérica; c) Centro y Norteamérica; d) África, Asia, Oceanía y Antártida.

A la vista de lo anterior, hubiera sido preferible aprovechar la ocasión para proceder, como hace tiempo propone una parte de la doctrina, entre los que me

incluyo, a la total supresión de la circunscripción exterior a la luz de los efectos apuntados.

Por otra parte, la reforma contiene igualmente una suerte de interpretación auténtica del art. 59 de la Constitución en lo que respecta al inciso en que prevé el nombramiento como senadores vitalicios, por parte del Presidente de la República, de determinadas personas en razón de sus extraordinarios méritos en el campo social, artístico y literario.

El problema interpretativo planteado desde la entrada en vigor de la Constitución consiste en entender que cada Presidente puede nombrar a cinco senadores vitalicios, independientemente de los ya designados por sus predecesores y aún en el cargo; o bien entender que sólo puede pertenecer al Senado un máximo de cinco senadores vitalicios de designación presidencial.

En el primer sentido, se trataría de un poder reconocido a la persona del Presidente en cuanto tal, mientras que en el segundo se reconoce al cargo presidencial. Como consecuencia, en el primer caso cada presidente podría, en toda circunstancia, elegir cinco senadores vitalicios; mientras que en el segundo el número a designar sería variable, dependiendo de la longevidad de los senadores designados por sus predecesores: en abstracto, desde cero a un número potencialmente indefinido.

Frente al tenor literal del art. 59 de la Constitución, que admite ambas lecturas, una amplísima mayoría de los constitucionalistas se había mostrado a favor de la segunda interpretación propuesta, en el sentido de evitar un excesivo desequilibrio de la democracia representativa y del carácter electivo de los senadores.

La práctica seguida por los presidentes de la República desde 1948 hasta la actualidad también se ha adecuado a esa interpretación con la excepción de dos presidentes (Sandro Pertini e Francesco Cossiga) que, en cambio, estimaron oportuno acogerse a la otra interpretación, nombrando cinco senadores vitalicios incluso después de superar el total de cinco presentes en el Senado.

#### 4. La ley electoral vigente de 2017 y la reforma operada por la ley n. 51 de 2019. La solicitud de un referéndum abrogativo y el conflicto de atribuciones entre poderes del Estado

Resulta evidente que la reducción del número de parlamentarios afecta a la vigente ley electoral; ley que fue aprobada, y aplicada, conforme a la composición de las cámaras precedente a la reforma constitucional llevada a cabo en 2020.

La ley electoral fue aprobada en 2017 y prevé un sistema mixto. En parte con circunscripciones uninominales que se atribuyen al candidato que obtiene el mayor número de votos, y en parte con circunscripciones plurinominales donde los escaños se atribuyen entre las listas concurrentes siguiendo un criterio proporcional.

Para la Cámara de los diputados, 232 escaños del total se asignan en circunscripciones uninominales y los restantes en distritos plurinominales; mientras que,

para el Senado, 116 corresponden a circunscripciones uninominales y el resto a las plurinominales.

Para la atribución de escaños en las circunscripciones plurinominales, las listas deben superar la barrera legal del 3% a nivel nacional (Cámara) y del 20% a nivel regional (Senado).

Las listas de candidatos son cerradas, en el sentido de que no está prevista la posibilidad de establecer preferencias entre ellos, sino que la atribución del escaño se realiza en base al orden de inclusión en la lista por parte de los órganos directivos de los partidos políticos.

La aprobación de la reforma que ha operado la reducción del número de parlamentarios podría haber supuesto la imposibilidad de aplicar la ley electoral vigente y, por ende, un inadmisibles bloqueos de las elecciones de un órgano indispensable para la vida institucional del país. En ese sentido, la Corte Constitucional ha definido en varias ocasiones a la ley electoral como una «ley constitucionalmente necesaria».

Es por ello que el Parlamento aprobó en 2019 una ley que recoge «disposiciones para asegurar la aplicabilidad de las leyes electorales independientemente del número de parlamentarios» (ley n. 51, de 27 de mayo de 2019).

La solución adoptada fue la de establecer una relación proporcionada, en lugar de un número fijo, de forma que, al aplicarse sobre la ley y los números previstos en la ley de 2017, se ha sustituido la expresión «232 (en realidad, 231+1) distritos uninominales» y «116 distritos uninominales» (en realidad, 109+7), por «un número de distritos uninominales igual a tres octavos del total de escaños a elegir»; los restantes, obviamente, serán escaños asignados en las circunscripciones plurinominales.

No obstante lo anterior, hubo un intento de superar la situación de bloqueo recién expuesta y de modificar, a causa de la reducción de parlamentarios, la ley electoral de 2017 mediante la solicitud de un referéndum abrogativo de partes concretas de dicha ley y la proposición de un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado planteado por cinco Consejos Regionales. Éstos, de hecho, solicitaron, con la finalidad de eliminar la parte proporcional de la ley electoral, un referéndum abrogativo de algunas disposiciones concretas de la legislación siguiendo el método del «recorte»; esto es, la eliminación de partes específicas de la ley objeto del referéndum.

Conscientes de los obstáculos a la admisión de la solicitud de referéndum derivados de la consolidada jurisprudencia constitucional, los promotores intentaron evitar una posible declaración de inadmisión. Para ello, argumentaron que, al tratarse de una ley constitucionalmente necesaria, si la normativa resultante no tuviese carácter autoaplicativo, no podría excluirse, por tanto, la necesidad de una intervención del legislador.

Por un lado, en efecto, los mismos Consejos Regionales promotores habían planteado un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado respecto a una omisión del Parlamento; en concreto, por no haber aprobado una ley con la que

se previera que, en la referida hipótesis, la eficacia del referéndum abrogativo (evidentemente, en caso de resultado favorable a la derogación) fuera suspendida hasta la aprobación por parte de las Cámaras de la necesaria ley.

El conflicto fue declarado inadmisibile por la Corte Constitucional que, acogiéndose a su consolidada jurisprudencia sobre los límites en que cabe tomar un acto legislativo como objeto de un conflicto de atribuciones entre poderes, concluyó sin dificultades que, en el caso en cuestión, no concurría la condición de la imposibilidad de plantear en otra sede la cuestión de constitucionalidad. Circunstancia ésta que no se daba desde el momento en que los propios recurrentes habían ejercido efectivamente esta facultad en el contexto del control de admisión del referéndum abrogativo (Ord. n. 9, 31 enero 2020).

De otro lado, en cambio, la cuestión había sido integrada, con el mismo propósito, en la solicitud de derogación de extractos concretos de la citada ley n. 51 de 2019. La eliminación de partes específicas de esta última debería haber producido el efecto de hacer que la ley resultara también aplicable al presente caso.

Esta segunda opción se ha demostrado fatal para los Consejos Regionales proponentes. La Corte ha puesto de manifiesto que el objetivo que los promotores del referéndum abrogativo se proponían alcanzar suponía una modificación de la disposición de delegación que afectaba a su objeto, el inicio del plazo para su ejercicio, los principios y directrices y la propia condición de ejecución. De acuerdo con ello, la intervención solicitada suponía una derogación sólo en apariencia pues, en realidad, se traducía en una manipulación de la norma de delegación dirigida a dar vida a una nueva norma de delegación, diferente, en sus rasgos característicos, de la original. Por tal motivo la solicitud de referéndum fue declarada inadmisibile (Sent. n. 10, 31 enero 2020).

## 5. La práctica del referéndum constitucional en la experiencia constitucional republicana. Las tres convocatorias de 2001, 2006 y 2016

El procedimiento de revisión constitucional previsto en el art. 138 de la Constitución establece, como ya se ha indicado, la posibilidad de que se inste la convocatoria de un referéndum popular sobre la ley de reforma constitucional aprobada por las Cámaras; siempre que ésta no hubiera sido aprobada por mayoría cualificada de dos tercios en la segunda votación y que así lo solicite una minoría parlamentaria, de electores o de los Consejos regionales.

En nuestro caso, a pesar de la amplísima mayoría obtenida en segunda votación en la Cámara de los diputados, la reforma obtuvo la aprobación del Senado sólo con mayoría absoluta; siendo, por tanto, posible que una minoría parlamentaria (en concreto, 71 senadores) solicitara el referéndum. En realidad, hemos asistido a un «baile» de las firmas inicialmente comprometidas, después retiradas y luego integradas por otros senadores.

Salta a la vista, por tanto, que el referéndum resulta un instrumento de la minoría, utilizable por quienes han sido derrotados en la votación parlamentaria y pretendan así oponerse a la entrada en vigor de la reforma constitucional. De ahí la naturaleza no confirmatoria (a modo de ulterior aprobación popular, tras la parlamentaria) sino, más bien, «opositora» del referéndum constitucional al objeto de conservar en vigor el texto de la Constitución que el Parlamento querría modificar.

Durante la primera etapa republicana en Italia no fue posible jurídicamente solicitar el referéndum constitucional en la medida en que éste no había sido aún desarrollado por el legislador. Cosa que no sucedió hasta el año 1970; por lo que el uso del referéndum sólo ha estado disponible para las minorías en el caso de las reformas constitucionales posteriores a dicha fecha.

De hecho, las reformas constitucionales aprobadas en los veintidós primeros años de República, debido precisamente a ello, fueron todas aprobadas, en segunda votación, con la mayoría de dos tercios de los miembros; excluyendo así, por tal motivo, el posible recurso al referéndum.

Pero incluso en los veinte años siguientes, nunca se solicitó el referéndum constitucional a pesar de que algunas reformas fueron aprobadas con mayoría absoluta, pero no cualificada de dos tercios. El motivo de ello puede encontrarse en el carácter puntual y ampliamente compartido de las reformas aprobadas por el Parlamento.

En los años noventa del siglo pasado hubo un intento de acometer una amplia reforma orgánica de toda la Parte segunda de la Constitución a manos de dos comisiones bicamerales (De Mita-Jotti, la primera y D'Alema, la segunda). Respecto del referéndum constitucional, lo más destacable de la propuesta era que éste se convertía en obligatorio tras la aprobación parlamentaria, con la consiguiente transformación en un referéndum, ya no de minorías, sino de carácter «confirmatorio» y, por tanto, plebiscitario al objeto de dotar de legitimación popular la opción parlamentaria.

De esta forma, no ha sido hasta los años 2000 cuando han tenido lugar en Italia las primeras experiencias (nada menos que cuatro) de referéndum constitucional.

Lógico preguntarse, entonces, por qué aquello que no ha ocurrido en medio siglo, se ha materializado, después, hasta en cuatro ocasiones en los últimos veinte años.

De forma muy resumida, la razón hay que encontrarla en la práctica, iniciada precisamente en el año 2000, de aprobar reformas constitucionales «de mayoría»; esto es, a cargo de uno de los bloques del mapa político (evidentemente en mayoría), y a pesar de la clara oposición del otro, consistente, bloque político.

Al no tratarse ya —como, en cambio, debería ocurrir— de reformas constitucionales de consenso, resulta lógico que el bloque derrotado se haya dirigido al pueblo para impedir la reforma mediante el uso del instrumento referendario.

Así sucedió por primera vez con la reforma orgánica, que supuso un cambio significativo en la distribución de competencias entre el Estado y las Regiones en términos de autonomía legislativa, reglamentaria, administrativa y financiera. La

reforma fue aprobada por las fuerzas políticas del centro-izquierda y la oposición de las de centro-derecha. Estas últimas, por tanto, solicitaron el referéndum constitucional si bien, paradójicamente, no para mantener la integridad del texto constitucional vigente, sino porque consideraban la reforma no suficientemente incisiva. En otras palabras, se solicitó el referéndum para bloquear la reforma aprobada y poner en marcha una nueva reforma, más intensa, de las mismas disposiciones constitucionales.

Es también por ello que el primer referéndum constitucional de la historia republicana tuvo una escasa participación (poco más del 30% de los llamados a votar) y resultó favorable a la entrada en vigor de la ley de reforma constitucional (con el respaldo del 64,5% de los votantes).

La segunda experiencia se produjo en 2006 y tuvo por objeto una reforma de dimensiones aún mayores; no sólo atinente, de nuevo, a las relaciones entre el Estado y las Regiones, sino además relativa a la propia organización del Estado (la función legislativa del Parlamento, la posición del Presidente del Consejo de ministros y del Gobierno, la del Presidente de la República, la composición de la Corte Constitucional y el procedimiento de revisión constitucional). En esta ocasión, la reforma fue aprobada por una mayoría de centro-derecha (gobierno Berlusconi) frente a la oposición de centro-izquierda que, como era de esperar, pidió el referéndum. Esta vez el referéndum sí rechazó la propuesta aprobada por el Parlamento, impidiendo así su entrada en vigor.

Tras esta experiencia, las fuerzas políticas, bipartidistas, manifestaron su voluntad de cerrar definitivamente el capítulo de las reformas constitucionales «de mayorías» y de alcance «orgánico», para regresar a la dinámica de reformas puntuales y de consenso.

Sin embargo, la promesa no se mantuvo, pues diez años después el Parlamento aprobó la más amplia reforma constitucional de la historia republicana (se reformaban hasta 47 artículos), también con alcance orgánico y también ésta de parte.

En efecto, la iniciativa fue promovida por el gobierno Renzi (de centro-izquierda) frente a la voluntad de una fuerte y nutrida oposición. Ésta solicitó el referéndum constitucional pero, en esta ocasión, además, lo hicieron también las fuerzas políticas que habían propuesto y votado a favor de la reforma constitucional, en evidente contraste con la naturaleza opositora del referéndum diseñado por la Constitución.

También en esta ocasión, el voto parlamentario fue rebatido por los resultados del cuerpo electoral, que impidieron así la entrada en vigor de la ley de reforma constitucional y condujeron a la dimisión del presidente del Consejo, Mateo Renzi.

## 6. El referéndum constitucional de 2020 sobre la reforma del número de parlamentarios

La cuarta experiencia viene así representada por la reforma constitucional relativa a la reducción del número de parlamentarios.

La solicitud, como ya se ha apuntado, fue formulada por una minoría parlamentaria (una quinta parte de los miembros del Senado), y considerada válida por la Oficina central de la Corte de Casación. De acuerdo con ello, se fijó la fecha del 29 de marzo de 2020 para su celebración.

El Partido Radical había intentado recoger las firmas necesarias para instar el referéndum como iniciativa de una minoría popular, pero a la finalización del plazo para ello, apenas habían conseguido 1.000 de las 500.000 firmas exigidas.

Como consecuencia de la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus, la fecha establecida fue revocada, disponiéndose un aplazamiento de seis meses del plazo para convocar el referéndum constitucional sobre la reducción del número de parlamentarios. Así se hizo tanto para evitar la posible propagación de los contagios, como para garantizar una mejor información de los ciudadanos que hubieran decidido acudir a votar.

De acuerdo con ello, la ley (n. 59 de 2020) dispuso la celebración conjunta en dos días tanto del referéndum, como de las elecciones municipales y regionales que debían llevarse a cabo en algunos municipios y regiones italianas (el denominado *election day*). Las nuevas fechas establecidas fueron así los días 20 y 21 de septiembre de 2020.

La campaña electoral resultó animada y las opiniones manifestadas al respecto, también por parte de los constitucionalistas, diversas, a pesar de que el éxito del referéndum se daba por descontado desde el principio.

Tal como era previsible, el voto resultó claramente favorable a la entrada en vigor de la ley de reforma constitucional con una mayoría cercana al 70%.

El comité promotor del referéndum constitucional planteó un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado ante la Corte Constitucional en relación con las disposiciones reglamentarias a través de las que se dispuso la concentración del referéndum y las elecciones locales y regionales.

En particular, se cuestionaban aquellas previsiones normativas que hacían posible la celebración conjunta de ambas votaciones; cosa que ya se había previsto para las elecciones legislativas y las locales y regionales, aunque no para el caso del referéndum constitucional previsto por el art. 138 de la Constitución.

El comité recurrente destacaba, fundamentalmente, cuatro argumentos: a) la contaminación que se deriva del hecho de concentrar votaciones que responden a criterios y significados diversos: la democracia directa, el uno, y la democracia representativa, el otro, en tanto que se compromete seriamente el voto referendario que debería estar libre de condicionamientos partidistas de manera que se generen alineaciones transversales antes que las determinadas por los partidos políticos; b) el hecho de que las elecciones regionales y locales afecten sólo a una parte del territorio del territorio nacional supone una influencia sobre la participación y la orientación de los votantes; c) las diversas normas sobre la campaña electoral podrían suponer una penalización de la información relativa al referéndum frente a la de los partidos, impidiendo a los ciudadanos un pleno entendimiento de las razones subyacentes a la reforma constitucional; d) la vulneración

de la norma, no modificada, en cuya virtud la votación en referéndum debe desarrollarse en una sola jornada.

La Corte (Ord. n. 195, 13 agosto 2020) resolvió el conflicto mediante una decisión de carácter procesal, señalando que el comité promotor había actuado más allá de las propias facultades constitucionales en relación con la modalidad de desarrollo del procedimiento referendario. Más concretamente, la Corte observó que, ante las razones excepcionales derivadas de la pandemia por la Covid-19 —que determinaron, primero, la suspensión y, luego, la modificación del plazo para la convocatoria y la concentración de las dos citas electorales (para reducir el riesgo de contagio)—, los recurrentes no habían alegado circunstancias excepcionales que hubieran afectado negativamente a la votación del referéndum.

A este respecto, el Juez constitucional no dejó de expresar, si bien sintéticamente, algunas apreciaciones sobre el fondo de las denuncias formuladas por la comisión promotora: 1) sobre la influencia de los partidos: las fuerzas políticas siempre han dado indicaciones para la votación de *referenda*; b) democracia directa y representativa se encuentran estrechamente relacionadas y la coincidencia de las votaciones no supone una penalización de los espacios informativos dedicados a la campaña del referéndum; 3) la eventual mayor participación en las regiones en que se celebran comicios regionales y locales no compromete el desarrollo del referéndum, para el que no se requiere un quórum mínimo de participación como sucede, en cambio, con el referéndum abrogativo.

#### 7. El debate en la doctrina constitucionalista: a) el método de la reforma; b) la reducción de los costes de la política

Para finalizar, trataré de exponer, de forma resumida, los temas sobre los que ha versado principalmente el debate entre los constitucionalistas a la vista de la cita referendaria pues, también en este caso —y más allá del éxito previsto de la consulta popular— han surgido voces autorizadas avalando tanto el sí, como a favor del no. Asimismo, realizaré algunos apuntes sobre la incidencia inmediata de la reforma sobre la estructura o el sistema institucional una vez que la ley de reforma constitucional ha entrado ya en vigor.

Por lo que respecta a la primera cuestión apuntada, entiendo que el debate puede reconducirse a cuatro grandes temáticas: a) el método de la reforma; b) la reducción de costes de la política; c) una mayor eficiencia de la actividad parlamentaria; d) la relación entre el número de parlamentarios y el principio de la representación política y, por ende, de la democracia.

En relación con el método (apartado a), como ya se ha indicado, el fracaso en dos ocasiones en el marco de diez años de los intentos de reformas orgánicas —comprensivas de diversos aspectos y contenidos de la Constitución— había determinado la convicción de que se debía proceder mediante reformas puntuales; relacionadas entre ellas, pero diferentes. En ello había incidido también la convicción de una

parte de los constitucionalistas, entre los que me encuentro, de que el procedimiento del artículo 138 de la Constitución fue concebido, estricta y exclusivamente, para reformas puntuales. En consecuencia, no resultaba idóneo para una reforma amplia del texto constitucional.

Una muestra de ello pudo apreciarse, precisamente, en la utilización del instrumento del referéndum, que en el caso de las reformas orgánicas obliga a los electores a responder con un sí o con un no a un conjunto de propuestas de reforma distinguibles o diferenciables entre sí. A título ilustrativo, en las reformas planteadas por los gobiernos de Berlusconi y de Renzi, en 2006 y 2016, el elector podría haber compartido la reforma del bicameralismo perfecto, pero no la del marco de relaciones Estado-Regiones, la modificación del procedimiento legislativo, pero no la relativa a las funciones del Presidente de la República, y así con otros aspectos.

La reforma del número de parlamentarios puede, indudablemente, calificarse como puntual y parece, por tanto, dirigirse en la línea indicada; sin embargo, incluso quienes habían predicado la necesidad de reformas puntuales han criticado en esta ocasión que se haya tratado de una reforma aislada del resto, y subrayado que toda intervención, aunque puntual, repercute sus efectos sobre el conjunto de la estructura constitucional. A este respecto, se ha señalado acertadamente la contradicción existente entre las dos afirmaciones: no se puede, tal como ha sostenido Carlo Fusaro, «decir no a las reformas orgánicas porque no son puntuales y a las puntuales porque no son orgánicas<sup>2</sup>», pues, evidentemente, no es posible exigir carácter orgánico a una reforma puntual que, una vez en vigor, requerirá, en cambio, ser ejecutada y desarrollada mediante otras reformas constitucionales, legislativas y reglamentarias según se estimen necesarias para tal fin.

En otro orden de cosas, una de las razones que los autores de la reforma han usado como argumento de sensibilización de la opinión pública ha sido el relativo a los ingresos para las arcas públicas (apartado b) que se derivarían de la reducción del número de parlamentarios; el llamado «recorte de escaños» (*taglio delle poltrone*).

En una situación de crisis económica y de profunda desconfianza del cuerpo electoral hacia las instituciones parlamentarias, dicho argumento ha calado profundamente; coincidiendo con la posición ampliamente difundida que se muestra a favor de arrebatar, tanto cuanto sea posible, privilegios a la clase política, en la medida en que ésta es percibida como distante de los concretos problemas cotidianos de las clases populares.

La reducción de los costes de la política ha estado, por otra parte, en la base de toda una serie de reformas precedentes llevadas a cabo en Italia en los últimos diez años. Entre otras, pueden referirse la eliminación de la financiación pública de los partidos políticos, la supresión de la elección directa del presidente y de los

2 FUSARO, C., «Perché non è possibile votare 'no' alla riduzione dei parlamentari. Anche se è una goccia nel mare delle riforme necessarie», ROSSI, E. (cur.), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, p. 241.

diputados provinciales y, por tanto, de sus respectivas asignaciones, la eliminación de las pensiones vitalicias para los parlamentarios jubilados, la reducción del número de concejales y diputados provinciales y regionales, la disminución o eliminación de las remuneraciones por la titularidad de cargos electivos.

En tal sentido, durante la campaña electoral se utilizaron, con distinta finalidad, reconstrucciones más precisas del concreto ahorro para el erario público derivado de la reducción de parlamentarios. De esta forma, hemos sido testigos de la presentación de cifras a menudo muy dispares entre sí, a pesar de la máxima de que «las matemáticas no son una opinión».

Como es obvio, ello se debió a los criterios aplicados para el cálculo de las cifras. Así, en algunos casos, el «recorte» de un tercio de los parlamentarios se presentó como el ahorro de un tercio de los gastos de cada una de las cámaras, si bien se admite pacíficamente que los gastos correspondientes a remuneraciones y pensiones vitalicias representan apenas la mitad del gasto anual de las cámaras, debiéndose imputar la otra mitad a los gastos de funcionamiento administrativo que permanecen invariables a pesar de la reducción de un tercio de los parlamentarios. Además, se ha señalado correctamente que los gastos vinculados al pago de sueldos y demás retribuciones deben ser computados en términos netos y no brutos (esto es, descontando las retenciones practicadas que vuelven de hecho a las arcas del Estado).

Más allá de la precisión de las cifras, lo que se evidencia en todo caso de manera contundente es el montante ciertamente irrisorio del ahorro derivado de la reforma analizada en proporción al total de los gastos del Estado. En definitiva, todo apunta a una motivación de gran impacto popular pero, ciertamente, instrumental y poco significativa, como resulta del hecho de que podría haberse conseguido fácilmente el mismo resultado, simplemente, reduciendo las asignaciones correspondientes a los parlamentarios y dejando su número invariable.

#### **8. Sigue: c) la eficiencia de la actividad parlamentaria; d) el número de parlamentarios y el principio de la representación política**

Junto a la disminución de los costes de la política, el otro leitmotiv de la campaña a favor de la reducción del número de parlamentarios fue el de hacer más eficiente la actividad de las cámaras (apartado c). A este respecto, ya se ha recordado la elocuente expresión «caballo flaco corre más rápido y salta más alto».

Este argumento, más aún que el anterior, se presta obviamente a valoraciones muy diversas. En consecuencia, el colectivo de los constitucionalistas se ha dividido entre quienes han considerado la reforma como un paso útil hacia una necesaria reforma del funcionamiento de las cámaras y quienes, en cambio, han mostrado su frontal rechazo a la reforma. Estos últimos señalan que la reforma encierra un cierto desprecio por la institución parlamentaria y transmite el peligroso mensaje de que se puede prescindir de ella, de forma que una reducción de sus miembros iría en la buena dirección. Más en concreto se ha puesto en duda la

capacidad de las cámaras de poder desarrollar regularmente las funciones que se le atribuyen con un número de parlamentarios tan reducido. No obstante, otras voces también han destacado que nuestro sistema se acoge al modelo de bicameralismo absolutamente perfecto, en el que cada una de las cámaras realiza exactamente las mismas funciones, si bien el Senado tiene exactamente la mitad de los miembros que la Cámara de los diputados. Ello demostraría que esta última puede funcionar también con menos componentes.

En definitiva, han sido diversas las posiciones manifestadas sobre la eficacia de la reducción de los parlamentarios para un mejor funcionamiento de las cámaras.

Dicho esto, en la campaña electoral, sin embargo, nadie negó el mal funcionamiento del Parlamento italiano y, en consecuencia, la evidente existencia del problema y la necesidad de aprobar reformas que consigan superarlo.

En efecto, se encuentra muy extendida la constatación de la escasa presencia de los parlamentarios en las labores de la asamblea, particularmente en algunas sesiones y durante las fases de la deliberación y debate; pero, sobre todo, se aprecia un método de trabajo que limita la discusión y el debate parlamentario y reduce la tramitación parlamentaria al mero acto de votar (*votificio*). Ello trae causa de una excesiva utilización de la legislación de urgencia por decreto, con la consecuencia de que muchas de las leyes a debate resultan de la conversión de decretos-leyes o de otras técnicas recurrentes, como la de las llamadas «maxi-enmiendas», la de la cuestión de confianza planteada sobre la aprobación de una concreta ley, o la que afecta a la aprobación de la relevante ley anual de presupuestos.

Al respecto de esto último, se ha consolidado la práctica de presentar un único artículo compuesto de más de mil párrafos, a fin de esquivar así la exigencia constitucional en cuya virtud la ley debe aprobarse «artículo por artículo» (art. 72 de la Constitución).

Recientemente, y a propósito precisamente de la aprobación de la ley presupuestaria, algunos parlamentarios han planteado en dos ocasiones un conflicto de atribuciones ante la Corte Constitucional, quejándose por la limitación de sus propias facultades de decisión reconocidas por la Constitución.

Los motivos en que se fundaba la sustentación del conflicto fueron las formas en que se articuló el debate parlamentario. En concreto, se denunciaba la reducción del mismo, debido también a la presentación de una «maxi-enmienda», el haber planteado la cuestión de confianza, y haber reducido los tiempos de debate dado el escasísimo espacio entre la presentación del proyecto de ley y la votación.

La Corte Constitucional declaró el conflicto inadmisibile por falta del requisito objetivo, en la medida en que no apreció la concurrencia de una violación manifiesta de las prerrogativas constitucionales de los parlamentarios, lo que resultaba patente ya en fase de ejecución sumaria.

Asimismo, la Corte destacó las particulares condiciones en que el Parlamento tuvo que examinar el proyecto de ley, señalando, en el primer caso (Ord. n. 17, 8 febrero 2019), que aquel hubo de actuar bajo la presión del tiempo derivada de la larga interlocución con las instituciones europeas, y que en otras circunstancias

una comprensión similar de las funciones constitucionales de los parlamentarios sí podría haber conducido a conclusiones diferentes.

Precisamente sobre la base de esa última afirmación, fue planteado a continuación un nuevo conflicto de atribuciones entre poderes, absolutamente análogo al anterior, y siempre por parte de las fuerzas políticas de la oposición. En este caso, la única diferencia era que quienes primero habían recurrido (Partido Democrático), estaban después en el gobierno (el denominado «amarillo-rojo»); mientras que los recurrentes, después en la oposición, antes formaban parte del gobierno (el llamado «amarillo-verde», en ese caso). Dicho en otros términos, los actores intercambiaron los papeles para denunciar los mismos vicios y la «arrogancia» de la mayoría de gobierno.

La Corte Constitucional consideró que las particularidades apreciadas en el caso precedente (lo ajustado de los tiempos por los contactos con las autoridades europeas) se referían a la aprobación de la ley presupuestaria de 2019, mientras que la cuestión relativa a la del ejercicio 2020 presenta otras particularidades específicas que conducen, sin embargo, a la misma conclusión. Esto es, que «de la secuencia objetiva de los hechos no se deriva un desequilibrio desproporcionado entre las exigencias presentes en los procedimientos parlamentarios y, por tanto, un daño (*vulnus*) grave y manifiesto a las atribuciones de los parlamentarios» (Ord. n. 60, 26 marzo 2020).

En otros casos, algunos parlamentarios han planteado conflictos de atribuciones en relación con la restricción de sus prerrogativas debido al procedimiento seguido para la discusión y aprobación de las leyes que convierten los decretos-ley en leyes (Ord. de la Corte Constitucional n. 274 y 275, 18 diciembre 2019).

Finalmente, una cuestión de alcance más general ha puesto en conexión la importancia del número de parlamentarios con el principio democrático de representación política (apartado d).

Como era previsible, han sido muchos los estudios de Derecho Comparado presentados con el objeto de evidenciar qué posición ocupa Italia en cuanto a la relación entre representantes y representados en el conjunto del panorama europeo o mundial. No obstante, a menudo tales estudios se han revelado de escasa utilidad dadas las profundas diferencias existentes sobre esta cuestión entre las distintas experiencias.

A título ilustrativo, la Cámara de los diputados italiana ha sido, a tal efecto, comparada con la cámara baja de otras experiencias, sin tener en cuenta adecuadamente nuestra particularidad del bicameralismo perfecto, en cuya virtud tanto diputados como senadores son elegidos directamente por el cuerpo electoral para desarrollar idénticas funciones. De ahí que la comparación deba realizarse en relación con nuestro millar de representantes totales y no sólo respecto a los 630 diputados de la cámara baja.

También sobre esta cuestión se ha registrado una clara contraposición entre quienes sostuvieron la importancia sustantiva de los números, calificando la reducción de parlamentarios como una grave ofensa a la democracia por cuanto supondría una minusvaloración del voto popular.

Entre ellos se encontraba mi amigo y colega, prematuramente fallecido, Paolo Carrozza, que también hablaba de una reforma sobre todo «estética»; «un bonito traje nuevo, que daría a quien lo llevara una *bella figura*, pero que no transformaría a su portador en modelo de virtud republicana, sin otras intervenciones adicionales, y no sólo sobre el sistema electoral<sup>3</sup>».

Personalmente, en cambio, comparto la posición de quienes han argumentado que la calidad de la representación no es tanto, o sólo, una cuestión de números; de lo contrario, sería demasiado fácil mejorar la representación, basando para ello, por ejemplo, con duplicar el número de representantes populares. La experiencia de la República Popular China, cuya asamblea cuenta con 2.980 miembros, viene a demostrar que un elevado número no equivale a una mejor representación democrática.

Efectivamente, la calidad de la representación también es importante: los procedimientos a través de los que se establece y desarrolla, las reglas del sistema electoral, las instituciones de vinculación con el cuerpo electoral y las formas de participación popular.

Por otra parte, quienes han defendido que la reducción de la composición de las cámaras supondría una desconfianza hacia la institución parlamentaria y determinaría una crisis de representatividad, quizá han pasado por alto lo que habría significado, en términos precisamente de representatividad, un resultado negativo de la reciente consulta popular a través del referéndum constitucional.

Quizá no se ha tenido suficientemente en cuenta cuál habría sido la consecuencia si la decisión parlamentaria —expresada mediante cuatro votaciones favorables, siendo la última casi por unanimidad— hubiere sido rechazada por el cuerpo electoral. ¿Qué representatividad se podría reconocer entonces a los parlamentarios que aprobaron la reforma constitucional?

## 9. La reforma de la ley electoral y la revisión de los reglamentos parlamentarios

Afrontando, finalmente, la incidencia de la reforma, ya definitiva y vigente, sobre nuestro sistema institucional y constitucional, así como las medidas de desarrollo que deben adoptarse ahora, entiendo que no pueden compartirse algunas de las visiones catastrofistas no acreditadas que algunos colegas avanzaron durante la campaña electoral para el caso de que la reforma no fuera rechazada por el cuerpo electoral.

A este respecto, se ha sostenido que, una vez abierta la caja de Pandora del antiparlamentarismo, surgiría en paralelo al Parlamento una legislación popular

3 CARROZZA, P., «E' solo una questione di numeri? Le proposte di riforma degli art. 56 e 57 Cost. per la riduzione dei parlamentari», *Diritto pubblico comparato e europeo*, número especial, 2019, pp. 81-100.

directa, las Regiones verían reconocida una mayor autonomía legislativa y que el Presidente de la República asumiría poderes de dirección política.

Otras voces han creído que debían alertar sobre la tendencia en que se inserta la reforma en cuestión<sup>4</sup>: «un régimen que margina y criminaliza el malestar social, reprime la discrepancia, apunta a construir un consenso plebiscitario, abandona al trabajador a merced de un capitalismo cada vez más agresivo, externaliza (con una política criminal) las fronteras, propagando la desigualdad y la sumisión».

Por lo que respecta a la incidencia sobre las funciones de garantía, para las que la Constitución exige una particular mayoría cualificada, puede afirmarse, a mi juicio, que nada está llamado a cambiar sustancialmente. Toda vez que las relaciones entre representantes y entre las fuerzas políticas seguirán siendo las mismas, la disminución del número de votos requeridos en proporción a la reducción de los parlamentarios no determina una disminución de la garantía.

Así sucede cuando la Constitución requiere el voto de una determinada fracción de los miembros de la asamblea. Sirva a este respecto algunos ejemplos, como la mayoría exigida al Parlamento en sesión conjunta para elegir a cinco magistrados de la Corte Constitucional, o un tercio de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura o bien para elegir al Presidente de la República; la mayoría de dos tercios de los miembros de cada cámara para aprobar la ley para la concesión de amnistía o indulto (art. 79); la mayoría absoluta para la ley que reconoce ulteriores formas y condiciones particulares de autonomía a las Regiones con estatuto ordinario que así lo soliciten (art. 116.3); o la mayoría absoluta de cada cámara para la aprobación de sus propios Reglamentos (art. 64.1). Y lo mismo puede decirse en relación con la minoría de un quinto de los miembros de cada cámara que pueden solicitar el referéndum constitucional (art. 138), la de un tercio para solicitar la convocatoria en sesión extraordinaria de la cámara respectiva (art. 62.2), la de una décima parte para solicitar el reenvío al Pleno para su examen de los proyectos de ley previamente delegados a una Comisión (art. 72.3) o para presentar una moción de censura contra el gobierno (art. 94.5).

También se ha argumentado que la reducción de los parlamentarios determina, como consecuencia, un aumento del peso proporcional de los senadores vitalicios no electivos o de los representantes de las Regiones que se integran en el Parlamento con motivo de la sesión conjunta para la elección del Presidente de la República.

En ambos casos, estimo que la incidencia es, incluso en estos supuestos, absolutamente mínima y casi imperceptible.

Por lo que respecta a los senadores vitalicios, más allá de la reducción abstracta derivada de la interpretación auténtica del art. 59 de la Constitución antes apuntada, me deja perplejo su identificación como senadores de «serie b», inferiores, por tanto, a los «auténticos» senadores electos. De hecho, considero que merece una valoración

<sup>4</sup> ALGOSTINO, A., «Contro la riduzione del numero dei parlamentari, in nome del pluralismo e del conflitto», *Questione giustizia*, 10 febrero 2020.

positiva la integración de los electos con cinco personas externas al esquema de partidos y mayorías que, presumiblemente, se conducen con libertad respecto de los concretos asuntos a tratar. Su aportación en tal sentido es realmente relevante y más consciente que la de los cuatro senadores electos por la circunscripción exterior.

Su número (5 sobre 200) no parece que pueda alcanzar a incidir de forma significativa, ya sea ahora como antes, sobre la formación de las mayorías y, en todo caso, insisto, no hay nada reprochable ni contrario al diseño constitucional en que tales senadores vitalicios participen con plenitud de la vida parlamentaria y de las decisiones de la asamblea de la que forman parte.

En cuanto a los representantes regionales para las elecciones presidenciales, por su parte, su presencia ha tenido siempre un carácter preponderantemente simbólico —dirigida a atestiguar que el Jefe del Estado representa la unidad del país— ya sea por lo exiguo de su número en el marco de la sesión plenaria del Parlamento, ya sea por el hecho de que tales representantes regionales se expresan por su pertenencia a distintos partidos políticos, y no de forma unitaria como representantes de las autonomías territoriales.

Por tanto, también en este caso cabe esperar que todo siga como antes.

Inevitables resultan, en cambio, las evidentes repercusiones sobre la ley electoral de la Cámara y del Senado. En este sentido, ya se hizo antes referencia a la modificación introducida por la ley n. 51/2019 para permitir la aplicación de la ley vigente independientemente del número de parlamentarios.

A pesar de ello, las fuerzas políticas están ya en la tarea de aprobar una nueva ley electoral con la que elegir el próximo Parlamento, en la convicción de que no puede mantenerse en vigor una ley electoral mixta como la de 2017; sino que debe optarse por una ley totalmente de tipo mayoritario (con todas las circunscripciones uninominales) o bien totalmente de naturaleza proporcional (con distritos plurinominales).

Una de las propuestas sobre las que se discute (la llamada *germanicum* o *Bresceillum*) plantea la atribución de escaños en base a un criterio proporcional sobre los votos recibidos y el establecimiento de una barrera legal del 5% para acceder al reparto de escaños. No obstante, dicho reparto vendría corregido a través del denominado *diritto di tribuna*, que significa que un partido minoritario que no supere dicho umbral a nivel nacional pero que sí lo consiga en al menos tres circunscripciones de dos regiones distintas, en el caso de la Cámara, o en al menos dos circunscripciones incluso de la misma región, para el Senado, podrá obtener escaños.

En segundo lugar, resulta también inevitable una revisión de los reglamentos parlamentarios, definidos conforme a los números anteriores a la aprobación de la reducción de ambas cámaras.

A este respecto, deben distinguirse las disposiciones reglamentarias que establecen números por referencia a una fracción de los miembros del órgano, de las que lo hacen fijando una cifra en términos absolutos.

Como es obvio, el compromiso y la reflexión que exigen los supuestos del segundo tipo es mayor pues, de mantenerse invariable el número establecido, resulta más difícil alcanzar el umbral numérico requerido. En este sentido, se

antojan cruciales dos momentos: la determinación del número mínimo de parlamentarios para constituir grupo parlamentario, de un lado; y el establecimiento del número y composición de las comisiones permanentes (actualmente, 14 tanto en la Cámara como en el Senado), de otro.

Con la finalidad de revisar los reglamentos parlamentarios, se ha constituido en el Senado un comité restringido de seis senadores que deberá dar cuenta de los resultados de sus trabajos a la Comisión de Reglamento. Por su parte, el análogo comité restringido de la Cámara se compone de diputados miembros de la Comisión de Reglamento en representación de todos los grupos parlamentarios con la presidencia del propio presidente de la Cámara.

Entre quienes han valorado positivamente la reducción del número de parlamentarios, muchas voces sostienen, sin embargo, que la reforma en cuestión debe entenderse como el primer paso de una serie de reformas que, si bien puntuales y concordantes, sirvan para resolver muchos de los problemas relacionados con el mal funcionamiento de nuestro Parlamento que no se han afrontado desde hace demasiado tiempo.

Entre esas reformas a afrontar, destacan la relativa a la superación de nuestro bicameralismo súper-paritario y la reforma electoral; ligada ésta, eso sí, a una reforma del sistema de partidos, cada vez más alejados de los problemas reales y de una efectiva implicación de los ciudadanos en las decisiones importantes para la dirección política del país.

Un primer paso a este respecto podría ser el de la abolición de las listas cerradas.

En ese sentido, junto a otros nueve colegas, dirigimos un llamamiento a las fuerzas políticas para que, tras el referéndum, acometieran una nueva ley electoral<sup>5</sup>. En el mismo, hemos defendido que resulta esencial «un sistema electoral que permita a las personas identificar y elegir a quién enviar al Parlamento, estableciendo una efectiva relación representativa y permitiendo exigir su responsabilidad política. De esa forma se podrá dar una mejor calidad a la representación y favorecer también una mayor eficiencia de las Cámaras».

## II. LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL DE REFORMA DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA

### 1. El «escándalo Palamara» y la petición de reforma del sistema de elección del CSM frente a las «degeneraciones de las corrientes internas»

En junio de 2019 causó un gran revuelo, más allá incluso de los círculos propios de los profesionales del sector, la noticia de las reuniones secretas celebradas

5 Véase el manifiesto en *Il fatto quotidiano* del 24 de septiembre de 2020.

entre algunos magistrados y políticos con el objeto de decidir, obviamente al margen del Consejo Superior de la Magistratura (CSM), la asignación de cargos y funciones directivas en relevantes órganos judiciales según un reparto entre las diversas «corrientes» existentes en las asociaciones judiciales.

Luca Palamara, ex-presidente de la Asociación Nacional de Magistrados (ANM) y ex-miembro del CSM, fue identificado como el coordinador de tales encuentros; lo que acabó por determinar su expulsión del poder judicial. Todo lo ocurrido, conocido como «el escándalo Palamara», recibió amplia cobertura y atención por parte tanto de la prensa diaria como de los informativos de televisión.

Resulta absolutamente normal o, por lo menos, frecuente en Italia que, ante un mal funcionamiento de las instituciones, de escándalos o de episodios de malas costumbres que les afecten, se piense inmediatamente en reformar la legislación; en particular, la ley electoral o, incluso, la Constitución.

No hay de qué asombrarse, por tanto, de que al hilo del «escándalo Palamara» que, en efecto, afecta a una de las instituciones fundamentales que la Constitución ha establecido en garantía de la independencia externa del poder judicial, nos hayamos apresurado a atribuir gran parte de la responsabilidad al sistema de elección de los miembros del CSM. Nadie cree, en el fondo, que los problemas suscitados por el caso en cuestión puedan resolverse realmente mediante la reforma de una ley, sin embargo, ello suele tener efectos apaciguadores entre la opinión pública e, incluso, entre los propios sectores afectados.

El CSM está formado actualmente por veintisiete miembros, de los que tres tienen la condición de natos (Presidente de la República, que lo preside, el presidente primero de la Corte de Casación y el Fiscal General ante esta última) y el resto son electos. De estos últimos, un tercio (los denominados «miembros laicos») son elegidos por el Parlamento en sesión conjunta y votación secreta con mayoría de tres quintos de los miembros en las primeras dos votaciones y de tres quintos de los presentes en las sucesivas. Los otros dos tercios restantes (correspondientes a los llamados «miembros togados») son elegidos por y entre miembros del poder judicial.

El actual sistema de elección de los miembros del CSM (establecido por ley n. 44 de 2002) se basa, a tal efecto, en colegios nacionales únicos y candidaturas individuales. Más concretamente, se establecen tres colegios nacionales únicos: 1) para la elección de dos magistrados que ejerzan funciones casación o que actúen en la Fiscalía General ante la Corte de Casación; 2) para cuatro magistrados que ejerzan funciones de Ministerio Fiscal; 3) para diez magistrados que ejerzan funciones de enjuiciamiento en primera o segunda instancia. Cada magistrado elector recibe tres papeletas, una por cada uno de los tres colegios nacionales, y emite su voto a favor de uno de los candidatos propuestos para cada colegio. Resultará elegido el magistrado candidato que obtenga mayor número de votos a nivel nacional.

Entre quienes proponen la reforma del sistema de elección, algunos parten de una valoración totalmente positiva del modelo de CSM resultante de una

interpretación extensiva de las competencias ya atribuidas por el art. 105 de la Constitución («contrataciones, destinos y traslados, promociones y medidas disciplinarias concernientes a los magistrados»). Para otros, en cambio, el verdadero objetivo es cambiar el papel del CSM tal y como se ha venido desarrollando en los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución, y que ha permitido a nuestro poder judicial alcanzar un grado de independencia externa e interna que no encuentra parangón en Europa.

Salta a la vista que las valoraciones sobre la reforma del sistema de elección y la previsión de soluciones serán necesariamente muy diferentes si la finalidad perseguida es la de reducir el CSM a un órgano con funciones puramente administrativas y de naturaleza casi burocrática.

La reforma que ahora se discute ha sido de nuevo planteada como medida destinada a combatir los dos males endémicos del CSM: la «politización» y la «degeneración de las corrientes o tendencias internas».

Son dos expresiones tan manidas que se repiten de forma casi automática sin reparar en la necesidad de reflexionar sobre lo que plantean. Es por ello que quizá valga la pena detenerse brevemente en definir el significado de la referencia a la «politización» del CSM, al respecto de su papel como garantía y representación del poder judicial, así como en la noción de «corrientes», tendencias internas y *correntismo*.

## 2. El significado de «politización» del CSM y la noción de corrientes y «correntismo» en la judicatura

En relación con la llamada «politización» del CSM, considero esclarecedoras las palabras de Alessandro Pizzorusso, quien subrayó a este respecto que con ello no se piensa en participar en la vida de los partidos políticos, sino en la actitud cultural asumida por la mayoría de la judicatura, que ha entendido que el papel de los jueces independientes no debe ser el «de un cuerpo de funcionarios que expresan, con los ojos más o menos vendados, la voluntad de los otros poderes del Estado, sino más bien el de un grupo de técnicos del Derecho capaces no sólo de leer e interpretar las disposiciones legislativas, sino también de captar y perseguir los valores en cuya virtud deben resolverse las alternativas planteadas con el empleo de las diversas técnicas interpretativas, y de traducir los resultados de esta elaboración cultural en decisiones lo más adecuadas posible a las particularidades de los hechos sometidos a su consideración<sup>6</sup>».

Si ése es el significado de la expresión, combatir la politización ha supuesto en algunos momentos, y puede significar aún hoy, combatir esa madurez cultural de la judicatura, así como de los instrumentos a través de los que ésta se ha

6 PIZZORUSSO, A., «Su alcune recenti proposte di riforma del CSM», *Legalità e giustizia*, 1984, p. 882.

generado (*in primis* los grupos asociativos pertenecientes a la Asociación Nacional de Magistrados).

Si bien es cierto que en el proyecto constitucional, y con el fin de garantizar la independencia externa de la judicatura, se atribuyeron al CSM las funciones relacionadas con la administración de Justicia —las cuales correspondían en el ordenamiento precedente al Ministro de Justicia y, por tanto, al gobierno—, no creo que pueda dudarse de la naturaleza «política» de tales funciones, no dejando éstas de serlo por el mero traspaso de un sujeto al otro.

Por tanto, con razón se ha hablado en este sentido de la titularidad por parte del CSM del poder de plantear su propia dirección si bien, obviamente, limitada a la materia judicial y a la administración de Justicia. En consecuencia, cabe hablar de «la naturaleza política intrínseca» del CSM, aunque sea diferente a la de los órganos de dirección política.

Una competencia del CSM restringida a aspectos meramente administrativos, conduciría inevitablemente a preguntarse por qué el desempeño de tales funciones necesita de un tercio de expertos juristas «laicos» (no togados, independientes) elegidos por el Parlamento en sesión conjunta y por mayoría cualificada, e incluso por qué el CSM tiene que estar presidido por el Jefe del Estado.

Su particular composición, determinada así por la Constitución, parece, en cambio, poner de manifiesto que las funciones atribuidas al CSM no son en absoluto concebibles como limitadas a aspectos meramente administrativos. Más parece, en cambio, que tales funciones se concibieron al servicio de la finalidad subyacente a la creación de este nuevo órgano de relevancia constitucional, esto es, al servicio de la defensa de la independencia externa e interna de la judicatura.

El proyecto de ley gubernamental sometido a debate tiene como objetivo, al igual que otras tantas propuestas precedentes, limitar la influencia de las corrientes y remediar los daños causados por el llamado *correntismo*.

El término «corrientes» proviene del mundo de la política para referirse a los distintos grupos de opinión o tendencias de pensamiento que existen dentro de un mismo partido político. En nuestro caso, como ciertamente no es posible comparar la Asociación Nacional de Magistrados con un solo partido, las corrientes de magistrados son más reconducibles al partido político en sí que a las corrientes internas del mismo.

Con acierto, tales corrientes se han definido como «libres, transparentes asociaciones de jueces, estructuradas con órganos directivos, cuotas de afiliación e instrumentos de comunicación, que se constituyen a partir de una concepción compartida del sistema judicial y de las reformas a proponer<sup>7</sup>»; y como tales, expresivas de la diversidad de posiciones existentes entre la judicatura.

En principio, nadie puede dudar del derecho de los jueces a reunirse y organizarse en asociaciones, caracterizadas igualmente por una propia ideología. Por

7 BRUTI LIBERATI, E., «Le correnti ed il Csm», *Foro it.*, 2019, V, 133.

tanto, nada en absoluto se opone al principio de imparcialidad del juez y, por tanto, a la legítima creación de tales asociaciones (denominadas «corrientes») y tampoco a la relevante contribución de éstas a la formación y difusión de una cultura del papel constitucional del juez.

Ahora bien, distinto es que se haya terminado generando un sistema basado en prácticas de intercambio de cuotas o lotes (*lottizzazione*) en la atribución de cargos directivos o de otra naturaleza, por no mencionar los comportamientos individuales al margen de la legalidad.

Por tanto, la presencia de las corrientes no parece un fenómeno que merezca en sí mismo ser demonizado, como en algunos casos parece considerarse ante juicios lapidarios en sentido fuertemente negativo sobre la experiencia de las asociaciones de magistrados (conocidas como «corrientes»).

### 3. El proyecto de ley gubernamental presentado a las cámaras el 28 de septiembre de 2020 (AC 2681) y la participación de los jueces en procesos electorales

A propósito de las relaciones entre judicatura y política, el proyecto de ley de referencia interviene sobre la delicada cuestión de la participación de los jueces en los procesos electorales, tanto en el caso en que los comicios se resuelven sin su elección, como cuando, en caso contrario, el juez resulta electo.

En el primer caso, se ha previsto que el juez (no elegido) no pueda ser destinado a un juzgado con competencia sobre todo o parte del territorio de una región que forme parte total o parcialmente de la circunscripción electoral en que se presentó la candidatura, ni a un cargo del distrito en el que ejercía sus funciones en el momento de presentar la candidatura. Además, en relación con ellos se prevé igualmente la prohibición de ejercer funciones de juez de instrucción, o de Ministerio Fiscal, así como de ocupar cargos directivos o similares, o de obtener cualificación para ellos.

En el segundo caso, se ha previsto que, a la finalización del mandato, y siempre que no se haya alcanzado la edad de jubilación obligatoria, los jueces sean asignados a una función autónoma del Ministerio de Justicia o de otro ministerio.

Me limitaré a subrayar que el reconocimiento a los jueces, en igualdad con todos los demás ciudadanos, del derecho a presentarse como candidatos a las elecciones debería asegurar la superación de evidentes hipocresías, como la de pensar que se pueda presentar como candidato a ocupar un escaño parlamentario, o la alcaldía de una gran ciudad, o la presidencia de la Junta regional, sin participar de manera sistemática y continuada en la vida de los partidos políticos (lo que supone para el juez que se presenta como candidato la apertura de un procedimiento disciplinario, en la medida en que la inscripción o participación sistemática y continuada en los partidos políticos constituye una infracción disciplinaria).

Si bien la previsión, contenida en el proyecto de ley, del destino a funciones autónomas parecería resolver el problema para el caso de los magistrados que

efectivamente resulten electos; algunas dudas se suscitan acerca de la constitucionalidad de las sanciones previstas para el magistrado-candidato que no resulte electo.

Las consecuencias de la decisión, constitucionalmente garantizada, de presentarse como candidato deben resultar razonables y proporcionadas pues, en caso, contrario, resultaría una limitación indirecta del derecho de sufragio pasivo.

En ese sentido, cabría plantear serias dudas sobre la prohibición de desarrollar determinadas funciones y, más aún, la de no poder ocupar cargos directivos o similares, o bien no poder volver a desarrollar las propias funciones en el distrito en que se venían ejercitando en el momento de presentar la candidatura.

Si, en efecto, resulta razonable que el juez no pueda asumir funciones en un juzgado con competencia sobre el territorio que forma parte del distrito electoral en el que se ha presentado como candidato, no lo es tanto para el distrito en el que ejercía sus funciones (para el juez que desarrolla su trabajo en Pisa y se presenta como candidato por la circunscripción de Salerno, ¿cómo se justifica la prohibición de volver a Pisa, pero sí poder ejercer sus funciones en Génova? ¿En qué difiere la incidencia sobre la imagen de imparcialidad del juez que es el bien protegido por la norma a debate?).

#### 4. Sigue: y la elección del sector «laico» del CSM por el Parlamento en sesión conjunta

En cuanto a las exigencias a respetar y las finalidades a perseguir una vez se impone la lógica de reformar las reglas de elección del CSM, la atención se dirige casi exclusivamente al sector judicial o «togado».

En efecto, a menudo se tiene la impresión de que el Consejo se compone sólo de jueces electos por la propia judicatura o que, en cualquier caso, todos los problemas derivan de dicho sector o componente judicial, pasando por alto que una parte no menor (un tercio) del órgano se compone de miembros elegidos por el Parlamento en sesión conjunta de entre catedráticos de universidad en materias jurídicas y abogados con más de quince años de experiencia (el denominado sector «laico»).

La presencia de estos últimos en el Consejo juega, sin embargo, un papel de extrema importancia: el de evitar la desconexión de la política y, por tanto, de la sociedad, así como que el gobierno del poder judicial se ejerza de manera corporativa por los propios miembros de la judicatura.

Por tal motivo, como ya se ha apuntado, la *lottizzazione* de los cargos (o distribución por cuotas entre corrientes) podría ser contrarrestada precisamente por la componente laica, cuya presencia se previó esencialmente para evitar la formación de una casta cerrada, reduciendo así el riesgo de favoritismos y de clientelismo dentro de la judicatura.

Así, cuando se indican algunas disfunciones del CSM, quizá tendríamos que considerar que el sector laico no ha sido capaz de desarrollar ese papel que la

Constitución le había asignado. En consecuencia, sería lógico reflexionar no sólo sobre los nuevos criterios con que elegir a los miembros del sector judicial o «togado», sino también revisar la regulación o, simplemente, las formas en que se ha venido produciendo hasta ahora la elección de los miembros del Consejo por parte del Parlamento en sesión conjunta.

En relación con este último aspecto, se ha denunciado que la elección de los vocales por parte del Parlamento se concibe por los partidos políticos más como un premio a la fidelidad o una compensación en sustitución de otro nombramiento fallido, que como una cuestión de competencia. En este sentido, resulta significativa la dura crítica expresada por un colega muy autorizado, actualmente magistrado de la Corte Constitucional, pero miembro «laico» del CSM con anterioridad<sup>8</sup>: «la elección de los miembros 'laicos', en vez de orientarse hacia las personalidades de prestigio en el campo académico o profesional, sigue las rígidas lógicas de alineamiento y colateralismo de la política: ello genera el riesgo de provocar, en el concreto funcionamiento del pleno, fenómenos no menos dañinos que la frecuentemente denunciada división en corrientes de los miembros del sector judicial».

El proyecto gubernamental a debate introduce dos novedades a propósito de la elección de los miembros «laicos»: una de naturaleza procesal y otra sustantiva.

Con la primera se establece una audiencia previa por parte de las comisiones parlamentarias competentes. Esta innovación merece, sin duda, una valoración positiva, deseando igualmente que a ella se sume la obligación de presentar un *curriculum vitae et studiorum* a partir del cual sea posible verificar la concurrencia de las competencias requeridas para desarrollar la labor de vocal.

Es de esperar que se elabore un informe a partir de dichas audiencias y que éste se haga público en beneficio tanto de los parlamentarios que no forman parte de tales comisiones pero que serán llamados a votar, como de la transparencia de la elección.

El establecimiento de estas audiencias conlleva asimismo el de las candidaturas y, por tanto, la necesidad de prever un procedimiento específico para la presentación de las mismas.

Obviamente, presenta mayor relevancia, por su parte, la novedad sustancial, a saber: la previsión de la inelegibilidad de aquellos que sean miembros del gobierno, de las Juntas regionales y de las dos provincias autónomas, o que lo hayan sido en los últimos dos años.

La finalidad declarada en la exposición de motivos del proyecto de ley es la «de eliminar la contigüidad de los miembros del Consejo Superior con exponentes de la política».

La previsión de una causa de inelegibilidad constituye una limitación del derecho fundamental de sufragio pasivo en cuanto una persona esté en posesión

<sup>8</sup> ZANON, N., BIONDI, F., *Il sistema costituzionale della magistratura*, V ediz., Bologna: Zanichelli, 2019, p. 33.

de todos los requisitos exigidos por la ley para ser candidato. En consecuencia, la previsión legislativa, al establecer límites a la elegibilidad, tendrá que ser razonable y conforme con la *ratio legis*.

En este sentido, me parecería que, dado el propósito, sería razonable que la inelegibilidad alcanzara también a los parlamentarios, al menos a los que estén en el cargo. En efecto, se me antoja poco razonable considerar inelegible para el CSM a un consejero de la Junta de la Región de Basilicata y que, en cambio, el presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara o del Senado se considere elegible.

## 5. Sigue: y las reglas para la elección del sector «togado» del CSM.

### La necesidad de conciliar representatividad y profesionalidad

La cuestión relativa a las normas de elección del sector judicial o «togado» del Consejo, ha sido definitivamente, y como era de esperar, el aspecto más discutido.

En este punto, entiendo que son dos las exigencias que la norma electoral debe saber conciliar particularmente: a) la necesaria representatividad de los vocales, para lo cual sería preferible sin duda un sistema electoral proporcional, y b) la valoración de la profesionalidad y cualidad del juez, evitando, no obstante, caer en los riesgos del localismo, que resultan no menos peligrosos que los derivados de las corrientes.

Al respecto del CSM y de su particular actividad, a menudo se hace más referencia a su naturaleza de órgano de garantía que a su condición de órgano de representación.

Algunos han entendido que ambas funciones no son conciliables. Así, consideran al CSM como un órgano de garantía que, como tal, escapa a la lógica propia de un órgano representativo y que su sistema de elección carece de función representativa alguna —cuya lógica resultaría contraria a la propia de un sujeto de garantía— pues sólo obedece al fin de garantizar la aportación de la experiencia profesional de los magistrados al ejercicio de las funciones del Consejo.

Por el contrario, sí considero que ambas condiciones son correctas y que se integran perfectamente en línea con el objetivo perseguido de proteger la independencia externa e interna del poder judicial.

En efecto, el carácter representativo debe entenderse aquí de forma diferente a como se hace con la representación propia de los órganos de naturaleza política, aun cuando hiciésemos referencia sólo a los miembros elegidos por los propios miembros de la judicatura. Por ello, el término representación no puede concebirse en este terreno en el sentido de representación política, ni en el de representación sindical, y tampoco en clave de derecho privado.

Dado el tipo de funciones que se atribuyen al CSM, es indudable la relevancia que adquieren las cualidades personales del candidato, tales como la profesionalidad, la idoneidad y las capacidades específicas requeridas, la independencia y la autoridad.

Ahora bien, una vez constatado que la actividad del vocal consiste también en participar en el diseño de una orientación «política» en materia de administración de justicia, y una vez reconocida, asimismo, la existencia de un pluralismo cultural dentro de la judicatura, los referidos requisitos personales se antojan necesarios, pero no suficientes, para representar dicho pluralismo. Por ello se exige además que el candidato pueda ser elegido también con la finalidad de expresar la diferente realidad social del cuerpo electoral.

La representación del pluralismo cultural constituye un elemento que contribuye de manera decisiva a que el CSM pueda, efectivamente, desarrollar de la forma más eficaz y con más amplia legitimación, las funciones de garantía de la independencia de la judicatura que le son propias. En este sentido, por tanto, la función de garantía y la de representación no son en absoluto contradictorias sino, más bien, susceptibles de una plena y útil integración.

Las reformas sobre el sistema de elección introducidas por el proyecto gubernamental se dirigen todas a combatir la «degeneración de las corrientes o tendencias internas», pero no parecen tener en cuenta las referidas exigencias en términos de representación.

#### 6. Sigue: y la utilización del instrumento del sorteo para la designación de los miembros «togados» del CSM

También en relación con tales reformas, creo útil subrayar el aspecto relativo a la utilización de la técnica del sorteo para la designación de los miembros togados del CSM.

Un primer borrador del proyecto de referencia contenía la previsión del muy discutido sistema del sorteo al objeto de superar la politización del Consejo y de evitar que el asociacionismo de los jueces deviniera en *correntismo*.

A este respecto, comparto las dudas de constitucionalidad que pesan sobre el sorteo, ya se realice antes o después de la votación, frente a la clara referencia constitucional sobre el método de las elecciones. Máxime si se trae a colación el significado que el Constituyente quiso atribuir al carácter electivo como medio de favorecer la representatividad del pluralismo cultural de la judicatura en el seno del Consejo.

En esta línea, Salazar señaló eficazmente que en el caso de un sorteo entre los elegidos en una votación inicial, los electores votan pero no eligen y el sorteo puede arrojar un resultado que distorsione el de las urnas; mientras que en el caso de un sorteo preliminar (previo a la votación para determinar a los elegibles) no puede excluirse la vulneración del derecho de sufragio pasivo que la Constitución reconoce a todos los jueces<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> SALAZAR, C., «Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Csm», *Giuridicedonna*, n.º 2-3, 2019.

Por su parte, un argumento que se esgrime a favor del método del sorteo es aquel en cuya virtud todo juez en activo, por el mero hecho de que la Constitución le atribuye la tarea de juzgar la vida de los ciudadanos, es en sí mismo idóneo para administrar las carreras de sus colegas. Frente a ello, es fácil contestar que una cosa es la profesionalidad judicial y otra la capacidad de gobernar y dirigir el poder judicial. El Constituyente, al establecer el carácter electivo, pretendió incidir en la naturaleza fiduciaria del concepto propio de la elección y en la posibilidad de reconocer con el voto la idoneidad, la capacidad y el valor institucional de quien resulta elegido. El CSM no es un consejo de administración, sino un órgano de garantía, representativo de ideas, perspectivas, directrices sobre cómo se gobierna el poder judicial y cómo se organiza el servicio público de la administración de justicia.

Las numerosas posiciones críticas, planteadas desde dentro y fuera de la judicatura, contra el sistema del sorteo para elección de los miembros togados acabaron por convencer al Ministerio de Justicia de su eliminación (el ministro Bonafede lo anunció por primera vez durante el congreso nacional de la ANM, celebrado en Génova del 5 al 7 de diciembre de 2019).

A pesar de ello, el criterio del sorteo reaparece, aunque de otra forma más acotada, en la última versión del proyecto de ley presentado al Parlamento.

Así, en relación con la presentación de candidaturas, el proyecto establece que en cada colegio debe presentarse un número mínimo de diez candidaturas de forma que, si las candidaturas presentadas no fueran suficientes, la junta electoral central procederá, en sesión pública, a la extracción por sorteo de las candidaturas restantes de entre los jueces elegibles, de forma que se alcance así el número mínimo de candidaturas. Los magistrados seleccionados por sorteo se incluirán en una lista numerada y ordenada conforme al orden de extracción y serán considerados candidatos, salvo declaración de indisponibilidad, en el colegio correspondiente siguiendo el orden de extracción y en el número necesario hasta completar las candidaturas. Todo candidato que haya resultado elegido por sorteo puede comunicar su falta de disponibilidad para la candidatura en el plazo de las cuarenta y ocho horas posteriores al resultado del sorteo. En el caso de no alcanzarse el número mínimo de candidaturas establecido, se procederá a una nueva extracción por sorteo conforme a las anteriores previsiones hasta que se consigan completar las candidaturas exigidas.

A la vista de lo anterior, podremos concluir que el criterio del sorteo «ha salido por la puerta y entrado, de nuevo, por la ventana».

Frente a la innegable libertad de todo juez en posesión de los requisitos exigidos de presentarse como candidato a las elecciones del CSM, no puede dejar de considerarse inútil y forzado la creación de una suerte de candidatura obligatoria, pues los jueces que no se han presentado libremente como candidatos ya han evidenciado suficientemente su voluntad de no hacerlo.

Esta controvertida previsión puede encontrar explicación en el intento de superar el fracaso de la reforma electoral de 2002, también inspirada en la

voluntad de superar los defectos del llamado *correntismo*. El fracaso de esta reforma trajo causa del hecho de haber limitado los candidatos a un número equivalente o, en todo caso, ligeramente superior al de los elegibles como consecuencia de una serie de acuerdo previos fácilmente controlados por los grupos asociativos.

En efecto, en la exposición de motivos del proyecto de ley puede leerse: «para ampliar el abanico de sujetos elegibles y permitir una vía de acceso a la candidatura distinta de la presentación, en el entendido de que el autogobierno sea un *deber* de todos los jueces, *se ha impuesto* que en cada colegio debe haber al menos diez candidaturas de forma que, donde no se alcancen a cubrir con las candidaturas voluntarias, se completarán con candidatos extraídos por sortero» (se ha añadido la cursiva).

La previsión recién referida viene, por tanto, a crear el «candidato por casualidad» o «por accidente», en clara contradicción con el principio constitucional de la libertad de presentarse a un cargo público electivo. Así, no puede compartirse la existencia de un deber de todo juez a presentarse, ni la obligación del mismo —candidato por sorteo— de tener que declarar expresamente su no aceptación en el plazo perentorio de cuarenta y ocho horas, so pena de su candidatura automática.

Más aún, la previsión podría dar lugar a la presentación de candidaturas ficticias; esto es, presentadas con la sola finalidad de evitar el sorteo por parte de magistrados que luego se abstendrían de realizar cualquier mínima campaña electoral, o incluso pedirían expresamente que no los votaran.

\*\*\*

TITLE: *The reduction in the number of parliamentarians and the proposal for reform the electoral system of the High Council of the Judiciary*

ABSTRACT: *The essay analyses the recent constitutional reform in Italy that has significantly reduced the number of parliamentarians. It also focuses on the Government bill which aims to reform the electoral system of the High Council of the Judiciary's members. Regarding the first question, the essay reviews the process followed for the approval of the reform law, the constitutional referendum of September 2020 and the reasons which inspired the reform. To this end, it reproduces, briefly, the debate held by the constitutional doctrine during the referendum's electoral campaign, and the regulatory changes that must be made to implement the reform are indicated. On the other hand, regarding the proposed reform of the CSM's electoral system, the reasons and content of the bill are analysed as well as the aspects that could affect the CSM's constitutional design.*

RESUMEN: *El ensayo analiza la reciente reforma constitucional llevada a cabo en Italia que ha reducido significativamente el número de parlamentarios y el proyecto de ley del Gobierno con el que se pretende reformar el sistema de elección de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura. En relación con la primera cuestión, trata de reconstruirse la tramitación seguida para la aprobación de la ley de reforma constitucional, el referéndum constitucional de septiembre de 2020 y las razones que la han motivado. A tal objeto, se reproduce, en síntesis, el debate mantenido entre la doctrina constitucionalista durante la campaña electoral del referéndum, y se indican las adaptaciones normativas que deben hacerse para implementar la reforma. Por lo que respecta a la propuesta de reforma del sistema de elección del CSM, se analizan las razones y el contenido del proyecto de ley y los aspectos que podrían afectar al modelo de CSM definido en la Constitución.*

KEY WORDS: *Parliament, Constitutional review, Constitutional referendum, High Council of the Judiciary, Electoral law.*

PALABRAS CLAVE: *Parlamento, Reforma constitucional, Referéndum constitucional, Consejo Superior de la Magistratura, Ley electoral.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 06.10.2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 26.01.2021