

8

CUADERNOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

SABRINA RAGONE

PARLAMENTARISMOS
Y CRISIS ECONÓMICA:
AFECTACIÓN DE
LOS ENCAJES
CONSTITUCIONALES EN
ITALIA Y ESPAÑA

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona
Centre d'Estudis de Drets Humans

JIB

BOSCH CONSTITUCIONAL

El volumen analiza críticamente cómo la crisis económica ha afectado los encajes constitucionales de los parlamentarismos italiano y español, a través de una metodología multi- e interdisciplinaria. La evolución de normas y praxis se examina con referencia a todos los aspectos en los que la crisis ha modificado el equilibrio entre Parlamentos y Gobiernos, desde la función legislativa hasta la coordinación de los asuntos europeos y presupuestarios. Las conclusiones comparativas brindan resultados esclarecedores acerca del refuerzo del papel normativo del ejecutivo, del proceso de centralización a favor de Presidentes del Gobierno y Ministerios económicos y, finalmente, de la transformación del rol de las asambleas parlamentarias.

Sabrina Ragone es profesora titular de Derecho Público Comparado en la Universidad de Bolonia e investigadora afiliada del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado e Internacional de Heidelberg. Ha sido investigadora García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y ha desempeñado tareas como docente y profesora visitante en Italia, España, Alemania, Francia y numerosas universidades estadounidenses y latinoamericanas.



BOSCH CONSTITUCIONAL

ISBN: 978-84-121579-7-0



9 788412 157970

**PARLAMENTARISMOS
Y CRISIS ECONÓMICA:
AFECTACIÓN DE LOS ENCAJES
CONSTITUCIONALES
EN ITALIA Y ESPAÑA**

Sabrina Ragone

**PARLAMENTARISMOS
Y CRISIS ECONÓMICA:
AFECTACIÓN DE LOS ENCAJES
CONSTITUCIONALES
EN ITALIA Y ESPAÑA**

2020



Universitat Autònoma de Barcelona
Centre d'Estudis de Drets Humans



BOSCH EDITOR

Trabajo realizado dentro de las actividades del **Centro de Estudios de Derechos Humanos (CER-UAB)** y del **Grupo de Investigación consolidado en Derecho Constitucional Europeo y Derechos Fundamentales** de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Trabajo realizado en el marco del Módulo Jean Monnet CRISSES «Critical Risks for Integration and Solidarity in the European Space», Erasmus+ Program, financiado por la Comisión Europea (2018-2021) - 599047-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-MODULE.

Volumen sometido a evaluación por pares (doble ciego) según las normas de la colección Cuadernos de Derecho Constitucional.

© FEBRERO 2020 SABRINA RAGONE

© FEBRERO 2020



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-121579-7-0

ISBN digital: 978-84-121579-8-7

D.L.: B 5896-2020

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

*A mi hermano
Por todo lo que he aprendido
Y todo lo que aprenderé de él*



Índice

CAPÍTULO 1

El alcance del estudio: cuestiones sustantivas y metodológicas 13

1. El porqué de una metodología multi- e interdisciplinaria 13
2. La selección de los casos de estudio: parlamentarismos con matices 18
3. La relevancia del tema en perspectiva «constitucional», europea y comparada 29

CAPÍTULO 2

El escenario europeo 35

1. El punto de partida: cambios del proceso decisorio en la arena europea 35
2. Procesos de adopción de medidas anti-crisis y surgimiento de la informalidad 39
3. Nuevos actores protagonistas, desde el Banco Central Europeo al Consejo ECOFIN 48

4. Nada (tan) nuevo bajo el sol: la tradicional «desparlamentarización» a nivel europeo (con impacto nacional) hasta 2009 53

CAPÍTULO 3

Parlamento italiano y Cortes Generales entre crisis y mejoras 59

1. El punto de partida: el impacto nacional de los cambios del Tratado de Lisboa y el efecto contrario de la crisis económica 59
2. Control de subsidiariedad, tarjetas «coloredas» y diálogo político 63
3. La participación en las reformas de los tratados y el recurso directo al Tribunal de Justicia de la UE 74

CAPÍTULO 4

El desempeño anómalo de la función normativa y la ejecutivización de las fuentes. 79

1. El punto de partida: la «ejecutivización» de las fuentes. 79
2. Cámaras dedicadas a la convalidación y/o conversión de actos normativos del Gobierno 83
3. Cámaras dedicadas a la delegación de funciones normativas al ejecutivo. 97
4. Cámaras dedicadas a la ratificación de decisiones tomadas por el ejecutivo en el exterior 101

5. Cámaras obligadas a decidir «de prisa», independientemente de la naturaleza de la fuente interesada. 105

CAPÍTULO 5

La involucración (todavía limitada) en los asuntos europeos, con especial referencia al ámbito presupuestario 115

1. El punto de partida: el papel tradicional de los legislativos en los asuntos europeos. . . 115
2. Nueva gobernanza económica y cuestiones presupuestarias. 124
3. El Semestre Europeo: nuevas interlocuciones con las instituciones europeas. 134
4. Los órganos internos: comisiones permanentes presupuestarias y la Comisión Mixta para la Unión Europea 138

CAPÍTULO 6

El aumento (asimétrico) de las funciones de los ejecutivos. 151

1. El punto de partida: protagonismo de los ejecutivos en un contexto comparativamente asimétrico 151
2. Focus: la gestión de los asuntos europeos por parte del ejecutivo en Italia y España . 156

3. Cambios durante la crisis económica y centralización: rol de los Ministerios económicos y de la Presidencia del Gobierno	163
CAPÍTULO 7	
Conclusiones	171
Agradecimientos	181
Referencias bibliográficas	183
Informes y documentación complementaria	215

El alcance del estudio: cuestiones sustantivas y metodológicas

1. El porqué de una metodología multi- e interdisciplinaria. **2.** La selección de los casos de estudio: parlamentarismos con matices. **3.** La relevancia del tema en perspectiva «constitucional», europea y comparada.

1. El porqué de una metodología multi- e interdisciplinaria

El presente volumen tiene como objetivo la comprensión de la afectación de los encajes constitucionales en dos sistemas parlamentarios de Estados Miembros de la Eurozona, Italia y España, que han sido especialmente afectados durante la crisis económica. Se trata de una pregunta de investigación al mismo tiempo analítica, relativa a la evolución normativa, y empírica, en la medida en que se considera también la praxis institucional. La segunda vertiente del estudio, más práctica, se ha llevado a cabo gracias a entrevistas realizadas desde el año 2015, con letrados, funcionarios y expertos de las instituciones parlamentarias y gubernamentales analizadas tanto en Italia como en

España, con el fin de combinar la perspectiva de la «law in the books» con la «law in action»¹.

En virtud de esta doble naturaleza, la metodología es también multi- e interdisciplinaria, pues, por un lado, tiene en cuenta las fuentes jurídicas de forma holística, desde el derecho constitucional nacional a las normas de derecho internacional y de la UE relevantes, así como de derecho parlamentario y administrativo; por otro lado, hace tesoro de la literatura politológica sobre el papel europeo de Parlamentos y Gobiernos y la coordinación de las políticas europeas². Además, en el trabajo se incluyen todos los datos estadísticos significativos recopilados de manera independiente y/o gracias a las memorias institucionales. De este modo, el enfoque va más allá del derecho positivo, no sólo para tener en cuenta aquellas

1 Para cada uno de los aspectos analizados se ha buscado confirmación a través de entrevistas, para proporcionar datos innovativos, actualizados en términos de praxis y contextualizados en los dos sistemas políticos e institucionales. Esta doble perspectiva es esencial para comprobar las informaciones, valorar la evolución y las perspectivas futuras y, en términos comparativos, entender los patrones de convergencia y divergencia entre Italia y España, en un panorama más amplio. Los datos se han terminado de recopilar y contextualizar en otoño de 2019 y todas las páginas web citadas eran activas a septiembre de 2019.

2 El derecho comparado, mucho más que otras ciencias jurídicas «nacionales», necesita otras disciplinas, como lo demuestran, por todos, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Derecho constitucional comparado*, Astrea-Giappichelli, Buenos Aires-Turín, 2018, p. 30 ss.; L. PEGORARO, *La ciencia y el método*, Astrea, Buenos Aires, 2016, p. 150 ss. En la ciencia política, para enfocar los aspectos teóricos se usan conceptos derivados del neo-institucionalismo, en sus diferentes variantes generales (histórica, racional, sociológica) y sus aplicaciones específicas a la UE.

fuentes de normas jurídicas que no se sitúan dentro de la pirámide clásica de los sistemas de *Civil Law*, sino, además, para entender aquellas normas sociales que se transforman, dentro de una comunidad determinada, en reglas vinculantes³ –y ello es aún más cierto tratándose de instituciones y actores políticos–. Desde esta perspectiva, es fundamental estudiar las administraciones internas para entender el proceso de europeización y sus cambios en la última década⁴.

Todo ello se aplica a un periodo de tiempo determinado, es decir, básicamente el periodo 2008-2015, que puede definirse como la época de la «crisis económica». He preferido emplear esta expresión porque permite, al ser más amplia, incluir las distintas manifestaciones de la crisis: la financiera, la de la deuda soberana y de la Eurozona desde la perspectiva europea, y al mismo tiempo las políticas fiscales, de austeridad y recortes adoptados a nivel interno, desde la perspectiva española e italiana. Además, algunas reflexiones acerca de los efectos a largo

3 Sobre la necesidad para el comparatista de adoptar esta perspectiva, A. SOMMA, *Introduzione al Diritto comparato*, Giappichelli, Turin, 2019, pp. 13-14. Sobre un pluralismo metodológico relativo a derecho nacional, comparado y global –pero en este caso europeo, véase R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, 2ª ed., CEDAM, Padua, 2018, pp. 163-164.

4 T. CHRISTIANSEN, A. HÖGENAUER, C. NEUHOLD, *National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization?*, en *Comparative European Politics*, vol. 12, n. 2, 2014, p. 121 ss., consideran que los elementos clave para entender estos fenómenos son «interacciones transnacionales» y «burocracia».

plazo se desarrollan en los capítulos correspondientes y en las conclusiones.

La perspectiva también es comparativa pues los dos casos de estudio, cuya selección se va a explicar en detalle a continuación, son contrastados en cada uno de los elementos determinantes del análisis⁵ mediante una comparación transversal y temática: por cada tema se estudian las normas y praxis correspondientes a cada uno de los ordenamientos, en un marco de meta-comparación con los casos relevantes de otros Estados Miembros de la UE. El volumen tiene, finalmente, dos dimensiones de comparación: la sincrónica (entre los dos Estados en los años de la crisis) y la diacrónica (acerca de la evolución de los sistemas a lo largo del tiempo, con énfasis en si la crisis ha representado una «critical juncture» en dicha evolución).

En la selección de los elementos concretos sobre los cuales basar la comparación, se tienen en cuenta en particular aquellos en los que se han encontrado cambios significativos: el desempeño de facultades normativas de Cortes Generales y Parlamento⁶, su participación en el escenario europeo⁷, con un focus en las cuestiones presupuestarias y económicas⁸, y finalmente la revalorización

5 Sobre esta metodología, L.J. CONSTANTINESCO, *Die rechtsvergleichende Methode*, vol. II, *Rechtsvergleichung*, Carl Heymanns Verlag, Colonia, 1972. Este enfoque ha sido seguido posteriormente y aplicado a investigaciones sobre temas variados de derecho público.

6 Véase el cap. 4.

7 Véanse los capítulos 2 y 3.

8 Véase el cap. 5.

del papel normativo y decisorio de los ejecutivos⁹. Se proporciona una visión sincrética de las distintas facetas del papel europeo y económico de los actores involucrados, teniendo en cuenta aspectos institucionales, decisorios y organizativos. En el panorama complejo propuesto, únicamente se omiten aquellos elementos en los que se ha mantenido la tradición, como, por ejemplo, en el control parlamentario.

Por ello, se introduce la situación anterior a los años de la crisis en cada uno de los aspectos elegidos, para reforzar la dimensión diacrónica y explicar en qué medida se han manifestado modificaciones a los «encajes» constitucionales. He elegido esta expresión porque según el diccionario de la RAE tiene el significado de «ajuste de dos piezas que cierran o se adaptan entre sí», lo cual es justamente el fenómeno que se desea analizar en el presente texto, con referencia al legislativo y al ejecutivo, es decir, la adaptación del uno alrededor del otro. El juego de palabras debido al significado de «conjunto de activos que los bancos mantienen en forma de dinero» es preterintencional, pero no resta significación a la elección.

Finalmente, la investigación evalúa en qué medida la toma de decisiones y la coordinación nacional renovados a raíz de las modificaciones normativas y prácticas han llevado a una mayor «ejecutivización» de las fuentes y de los procesos decisorios, explicándola también bajo un patrón de concentración y centralización. Desde una perspectiva crítica también considera hasta qué punto las

9 Véanse los capítulos 4 y 6.

reformas estructurales introducidas han sido coherentes con tendencias preexistentes y praxis consolidadas¹⁰, tal y como la variable de si han sido pensadas por los ejecutivos nacionales o más bien básicamente impuestas desde fuera.

2. La selección de los casos de estudio: parlamentarismos con matices

Los dos casos de estudio elegidos son Italia y España, y ello se debe a una serie de factores comunes, a partir de una actitud tradicionalmente pro-europea¹¹, y de diferencias que enriquecen la comparación y ayudan a entender los patrones evolutivos¹².

El primer elemento en común es naturalmente la forma de gobierno parlamentaria, lo que permite entender las variaciones en los encajes constitucionales de manera comparativamente coherente. Sin embargo, y ello también representa un elemento de riqueza fundamental para el desarrollo de la investigación, los dos parlamentarismos han tenido durante décadas una *performance* muy distinta.

10 Véanse los §§ 4.1, 5.1 y 6.2.

11 En el caso español, fue esencial el elemento democratizador de la integración supranacional, según I. MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, *Spain*, en H. KASSIM, B.G. PETERS, V. WRIGHT (eds), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 115.

12 Sobre la comparabilidad entre sistemas, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, 10a ed., CEDAM, Padua, 2019, p. 31 ss.; R. SACCO, P. ROSSI, *Introduzione al diritto comparato*, 7a ed., UTET, Turín, 2019, p. 16 ss.

Entre los años 80 y 2015, se puede hablar de una sustancial estabilidad de los ejecutivos españoles, con un bicameralismo asimétrico y un sistema electoral no modificado, que, por las características del tamaño de los distritos electorales y del sistema de partidos, daba resultados para-mayoritarios, con un protagonismo claro de los Presidentes del Gobierno¹³. Al contrario, la historia republicana italiana se ha caracterizado por Gobiernos breves (más de 60 desde 1948) y reformas del sistema electoral, justamente para aumentar la estabilidad del ejecutivo, que además tiene que contar con la confianza de ambas Cámaras, diferentemente del caso español¹⁴. En efecto, el modelo proporcional inicial duró hasta 1993, cuando se introdujo un sistema mixto que asignaba el 75% de los escaños según una fórmula mayoritaria y el 25% con reparto proporcional¹⁵. En 2005 se reguló un sistema pro-

13 M. ARAGÓN REYES, *¿Un parlamentarismo presidencialista?*, en *Claves de Razón Práctica*, n. 123, 2002, pp. 42-49. Sobre el papel de los partidos para la estabilidad y la primacía del Presidente del Gobierno, ya hace una década S.F. REGASTO, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Giuffrè, Milán, 2008, pp. 154-164. Sobre la evolución del Presidente del Gobierno en Italia, véase al menos I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Nápoles, 2018.

14 Sobre el bicameralismo asimétrico como característica del parlamentarismo español, J.J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, CEPC, Madrid, 2008 y para un marco comparado, C. SBAILÒ, *La rappresentanza mite. Le seconde Camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Città Aperta Edizioni, Troina, 2009, p. 187 ss.; J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milán, 2006, pp. 859-909.

15 Leyes n. 276/1993 y n. 277/1993.

porcional con «premio de mayoría», es decir, un mecanismo que aseguraba que la coalición más votada recibiese la mayoría de los escaños (pero con cálculos separados entre Cámara de los Diputados y Senado)¹⁶. Tras la sentencia de la Corte Constitucional sobre esta ley, una nueva ley electoral fue aprobada en 2015, en la que también se asignaría un premio de mayoría, pero a la lista más votada y con dos vueltas, si en la primera ningún partido hubiese alcanzado al menos el 40%¹⁷. Tras una nueva intervención de la Corte Constitucional acerca de este mecanismo, el sistema adoptado en 2017 es mixto, con un tercio de los escaños asignados en distritos uninominales y el resto de manera proporcional¹⁸. Estas reformas del sistema electoral, sin embargo, no han llevado a resultados significativos con respecto a la estabilidad de los ejecutivos, debido también a un factor determinante como la fragmentación del espectro político¹⁹. Dicho factor se ha vuelto esencial a la hora de entender igualmente los escenarios políticos españoles sucesivos y contemporáneos, en parte, a la crisis económica, durante la cual han surgido y se han afirmado nuevas fuerzas políticas.

En Italia, desde el estallido de la crisis financiera en 2008 y hasta 2018, ha habido cinco Gobiernos. Su per-

16 Ley n. 270/2005 (sobre ella, la sentencia n. 1/2014 de la Corte Constitucional).

17 Ley n. 52/2015 (sobre ella, la sentencia n. 35/2017 de la Corte Constitucional).

18 Ley n. 165/2017.

19 G. PASQUINO, *Governments in European Politics*, en J. MAGONE (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, Londres-Nueva York, 2015, pp. 295-346.

manencia ha dependido, en buena medida, de la situación económica y del nivel de cumplimiento respecto a las expectativas europeas e internacionales. En la XVI legislatura (2008-2013) ha habido dos Gobiernos, uno presidido por Silvio Berlusconi (mayo de 2008 - noviembre de 2011), quien se enfrentó a los primeros síntomas y efectos de la crisis, desde la reducción del PIB hasta la subida de la prima de riesgo y el comienzo de la crisis de la deuda soberana. En el verano de 2011 la situación ya se había vuelto grave para España e Italia, en un momento en el que Grecia, Irlanda y Portugal habían solicitado asistencia financiera. En particular, el sector bancario italiano estaba bajo presión por su exposición en compra de deuda pública, cuya calificación fue rebajada por las agencias de rating internacionales. En agosto de este año, Jean-Claude Trichet y Mario Draghi, Presidente saliente y entrante del Banco Central Europeo (BCE) mandaron una carta «confidencial» al ejecutivo italiano en la cual recomendaban una serie de reformas y medidas muy específicas.

La progresiva pérdida de confianza en la política y la economía italiana a nivel internacional, sumada a las presiones internas, llevó a la dimisión de Berlusconi y la formación de un nuevo Gobierno de tecnócratas liderado por Mario Monti (noviembre de 2011 - abril 2013), quien había previamente sido nombrado senador vitalicio por el Presidente de la República. Su cometido esencial fue, como se verá a continuación²⁰, implementar políticas de austeridad y recuperar la confianza de los mercados. En

20 Sobre el desempeño de la actividad normativa y los objetivos de la legislación y decretos-leyes aprobados durante estos años, véase

esta época se sitúa, también, la reforma constitucional para constitucionalizar el equilibrio presupuestario.

Mientras tanto, en España, desde 2008 hasta 2011 se contaba con un Gobierno liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, sustituido a finales de 2011 por Mariano Rajoy, quien siguió en el gobierno hasta 2018, cuando prosperó la primera moción de confianza constructiva de la reciente historia española. Antes de las elecciones de 2011, se adoptó, con el apoyo de los dos partidos políticos entonces principales, la reforma constitucional «exprés» del art. 135²¹, con los mismos objetivos de la posterior reforma italiana. Desde entonces, el panorama político ha cambiado radicalmente, aunque los protagonistas no a la par.

En Italia, en la legislatura siguiente (2013-2018) ha habido tres Gobiernos, en un contexto de falta de mayorías homogéneas entre las dos Cámaras. El primero, presidido por Enrico Letta (abril de 2013 - febrero de 2014) fue lo que ha sido denominado «ejecutivo del Presidente», caracterizado por una fuerte relación con el Jefe de Estado y por perseguir los mismos objetivos económicos y financieros que el Gobierno anterior. El segundo fue liderado por Matteo Renzi (febrero de 2014 - diciembre de 2016), secretario del Partido Democrático desde finales de 2013, y emprendió una labor reformadora global de la administración pública, de la educación, del mercado laboral

el cap. 4. Sobre los gobiernos técnicos, entre otros, T.E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Giappichelli, Turin, 2018 p. 7 ss.

21 Véanse los §§ 1.2 y 4.5.

e incluso de la Constitución. El fracaso del referéndum constitucional en diciembre de 2016 sobre dicha reforma conllevó la apertura de una nueva fase política, con un Gobierno de un año y medio presidido por Paolo Gentiloni. Tras las elecciones de 2018, la victoria de fuerzas políticas relativamente nuevas ha llevado a la formación de un Gobierno de coalición liderado por Giuseppe Conte, cuyo cargo ha sido confirmado tras el reciente cambio de mayoría que apoya al ejecutivo en 2019.

El segundo de los elementos que mancomunan los dos casos de Italia y España es la transformación de sus sistemas de partidos, en un marco en el que, a nivel europeo, la fragmentación y el surgimiento de fuerzas nuevas con formas de comunicación distintas están dificultando la construcción de mayorías estables de gobierno²². La crisis económica, la implementación de medidas de austeridad y las reacciones hacia las mismas²³ han tenido en ambos países (y en otros quizás aún más²⁴) efectos sobre los partidos políticos²⁵, en tres sentidos: a) el castigo elec-

22 Véanse las recientes reflexiones de G. DE LÁZARO REDRUELLO, *¿Parlamentarismo sin mayorías o parlamentarismo «sin Gobierno»?», en Revista de Estudios Políticos*, n. 182, 2018, pp. 129-157.

23 A. PETERSON, M. WAHLSTRÖM, M. WENNERHAG, *European Anti-austerity Protests – Beyond «Old» and «New» Social Movements?*, en *Acta Sociologica*, vol. 58, n. 4, 2015, pp. 293-310; D. DELLA PORTA, *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back Into Protest Analysis*, Polity, Cambridge, 2015.

24 O. PARKER, D. TSAROUHAS (eds), *Crisis in the Eurozone Periphery. The Political Economies of Greece, Spain, Ireland and Portugal*, Palgrave Macmillan, Londres, 2018.

25 A. BOSCO, S. VERNEY, *Electoral Epidemic: The Political Cost of Economic Crisis in Southern Europe*, en *South European Society and*