

LAS INEXPLORADAS CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO DE SOBERANÍA POPULAR (1)

IGNACIO TORRES MURO

I

Es conocida de todos la fascinación que, sobre los juristas teóricos españoles en general, y sobre los constitucionalistas en particular, ejerce todo lo sucedido y publicado en Italia, país especialmente atractivo en estos terrenos, tanto por lo sugerente de algunas de sus soluciones institucionales, como por lo complejo del debate que sobre las mismas se produce entre unos académicos que, en estas materias, tienen una experiencia más larga que los de nuestra patria.

Pudiera objetarse a esta tendencia que, quizás en algunos casos, esa riqueza tan apreciada sea más aparente que real, hasta el punto de que, a veces, es preciso descartar grandes remesas de producción teórica publicada antes de encontrar aportaciones verdaderamente valiosas, lo que no deja de ser cierto en un medio científico como el italiano en el que se publica muchísimo y, por tanto, no todo apreciable, defecto en el que, por otra parte, probablemente estemos empezando a caer también los iuspublicistas españoles.

Es por eso por lo que, cuando se encuentran trabajos de interés, tanto por su calidad como por ser representativos de nuevas tendencias en la dogmática constitucionalista italiana, a los que hemos bebido con frecuencia en esas fuentes, e incluso debemos parte de nuestra formación a estancias en el país trasalpino, nos parece obligado llamar la atención sobre estos estudios. Es, ni más ni menos, lo que pretendo hacer con este comentario, en el que me ocuparé de

(1) Un comentario a TOMMASO EDOARDO FROSINI: *Forme di governo e partecipazione popolare*, G. Giachipelli Editore, Turín, 2002, 230 págs.

una de las últimas obras de un joven, pero ya consolidado (2), constitucionalista italiano, que ha demostrado hasta ahora una especial agudeza en tratar problemas derivados de los profundos cambios que ha supuesto en el terreno de la práctica y de la teoría jurídico política la crisis del modelo de la llamada Primera República, aquel sistema nacido tras la segunda guerra mundial que empezó a entrar en barrena en los años ochenta del siglo pasado, y que viene resistiéndose a morir definitivamente desde entonces, aun cuando haya sido sometido a tales embates que, en muchos de sus aspectos, es ya prácticamente irreconocible.

En este marco, ciertamente apasionante, se ha desarrollado la obra de T. E. Frosini. Este autor es hombre de su tiempo, preocupado por la revisión de los principios básicos del sistema vigente en su país y por los problemas prácticos que la misma plantea, y en el libro que recensamos aborda con especial agudeza uno de los aspectos fundamentales del entramado constitucional italiano: el de la reforma de los mecanismos de expresión de la voluntad popular, y de la transformación de ésta en opciones políticas de gobierno lo suficientemente estables como para responder a los desafíos de una sociedad muy compleja en su configuración. Lo hace entrando tanto en los presupuestos teóricos de la cuestión como en sus implicaciones prácticas y detalles menores. Eso es lo que convierte su obra en un trabajo interesante, que ilumina sobre lo que está ocurriendo en Italia en estas materias, y del que pueden extraerse algunas enseñanzas para futuros y presentes debates en España.

II

Ya en la introducción al libro expresa claramente el autor cuál ha de ser el hilo conductor del mismo: el de responder a la preocupación que le causa el hecho de que de los tres sujetos activos en toda forma de gobierno —cuerpo electoral, Parlamento y Gobierno— «ha habido uno, en Italia, que no ha sido puesto en condiciones de participar activamente al desarrollo dinámico de la forma de gobierno, ni siquiera de contribuir a imprimir la línea de la orientación política a seguir. Este sujeto es el cuerpo electoral» (pág. XIII). Considera Frosini que existe un patrimonio constitucional europeo también respecto a la forma de gobierno, y que este es «el del buen gobierno, elegido por el cuerpo electoral y responsable frente a éste» (pág. XIV). Con esta idea en mente

(2) Prueba de ello son otros libros suyos como el titulado *Le votazioni*, Laterza, Roma, 2002, que ha sido objeto de comentario por YOLANDA GÓMEZ LUGO en el núm. 66 de esta *Revista*, págs. 271 y sigs.

aborda los diferentes apartados del libro —en realidad una recopilación de escritos ya publicados, pero reconducibles todos a esos planteamientos de principio— que se divide en dos grandes bloques: uno primero, de tono más teórico y general, y otro en el que se desciende a problemas más concretos, con frecuencia con motivo del comentario a una determinada decisión de la Corte Constitucional italiana o de su Consejo de Estado.

La primera parte se abre con un estudio titulado «Soberanía popular y formas de gobierno» en el que se refunde el capítulo V de la obra más ambiciosa que el autor ha publicado hasta ahora (3). Pronto sienta Frosini las bases de sus ideas. La primera, la necesidad de que se tenga en cuenta el papel del cuerpo electoral a la hora de definir una forma de gobierno, distinguiendo entre las que lo son de legitimación directa de las que podrían llamarse de legitimación indirecta. Afirma que «el pueblo en su componente activa de cuerpo electoral no puede limitarse a elegir solamente sus representantes políticos, sino que más bien debe poder elegir también el Gobierno» (pág. 4) y que «el principio de la soberanía popular en las democracias liberales requiere necesariamente la aplicación de un sistema de gobierno basado sobre la legitimación directa: donde los mismos electores sean llamados a pronunciarse, en el momento del voto, sobre programas, formaciones y gobiernos alternativos» (pág. 21).

Italia estaba fuera de estos esquemas hasta que la modificación del sistema electoral, que se produjo en los años noventa del siglo pasado (4), ha transformado su entramado político-institucional llevándolo «hacia un modelo de democracia mayoritaria y, por tanto, hacia una forma de gobierno parlamentaria con legitimación directa» (pág. 42). Se destaca el papel representado en este proceso por los diferentes referéndum y se subraya, observación especialmente aguda, que siempre que uno de estos «nazca por voluntad de un único sujeto acaba, inevitablemente, por asumir rasgos plebiscitarios más que de libre manifestación de la soberanía popular» (pág. 57). Estas ideas debieran hacernos reflexionar sobre si no va siendo hora de revisar la cicatera regulación que de la institución referendaria se hizo en su momento en nuestro texto constitucional, o debemos seguir confiándolo todo a una democracia representativa que no deja de mostrar hábitos susceptibles de mejora.

El siguiente apartado —Forma de gobierno y «partidocracia» en los años de la inejecución constitucional— lo dedica el autor a revisar críticamente los años

(3) Nos referimos a *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milán, 1997.

(4) Sobre las leyes aprobadas en 1993, de reforma de las elecciones de Cámara de Diputados y Senado y de elección directa del alcalde, del presidente de la provincia, del consejo comunal y del consejo provincial, disponemos en castellano del trabajo de M. A. PRESNO LINERA: «La reforma electoral en Italia», en esta *Revista*, núm. 40 (1994), págs. 133 y sigs.

posteriores a la Segunda Guerra Mundial en Italia y cómo «faltaba una cultura de la gobernabilidad» (pág. 62). Se muestra poco complaciente con la «aceptación acrítica del sistema electoral proporcional (que) ha determinado el nacimiento y el hecho de que echara raíces la República de los partidos con la consecuencia de encomendar a los partidos y solamente a ellos la gestión de los poderes públicos» (pág. 72) e insiste en la existencia de una «cultura parlamentocéntrica dominada por los partidos» (pág. 73), una «hipervalorización del Parlamento» (pág. 73), y una «fuerte inclinación partidocrática» (pág. 79). En ese panorama destaca las no convergentes voces de Maranini (págs. 76 y sigs.) y Lavagna (pág. 79), criticando el primero los excesos del sistema, y defendiendo el segundo que el sistema electoral proporcional estaba constitucionalizado.

En el estudio que lleva por título «Soberanía popular, principio mayoritario y reformas institucionales» (capítulo 3) se afirma que el principio reconocido en el art. 1 de la Constitución italiana de que la soberanía pertenece al pueblo «ha permanecido durante mucho tiempo como un mito jurídico y político: una fórmula vaga que no ha encontrado correspondencia efectiva en la práctica constitucional» (pág. 97), debido a una «visión demasiado partidocéntrica» (pág. 99). En ese contexto se han producido unas reformas, propugnadas ya desde finales de los años sesenta del siglo pasado por algunos académicos, en las cuales se ha redescubierto, a través de un acto de soberanía popular como es el referéndum, el principio mayoritario entendido como regla para elegir (pág. 113). Efectivamente, los cambios en la legislación electoral de los noventa, y en general los acontecimientos que rodean las llamadas reformas institucionales, han sido para Frosini la «historia, aún (desgraciadamente) no acabada, del progresivo redescubrimiento del principio mayoritario por parte de la democracia italiana» (pág. 116).

Es quizás en el siguiente capítulo —Sugerencias anglosajonas sobre la forma de gobierno de la República italiana— en donde el autor se muestra más duro con el entramado institucional de la segunda posguerra afirmando que «es sobre todo el sistema electoral proporcional el que impide que se forme un sistema de confianza entre cuerpo electoral y Gobierno; e, impide, además cualquier parecido con una investidura popular de los gobiernos, también porque traslada completamente el poder político de los ciudadanos a los partidos» (pág. 127). Es especialmente llamativa su opinión sobre el episodio de la popularmente llamada «legge truffa» (5). La descripción del mismo y de sus co-

(5) Se conoce por este nombre («ley estafa») a la norma impulsada por De Gasperi en 1953 que atribuía un premio de mayoría a las fuerzas políticas que hubiesen obtenido el 50,01 por 100 de los votos válidos. La misma fue abandonada después de que en las elecciones correspondientes nadie alcanzara dicha mayoría.

nexiones le lleva a afirmar que «no se quería en absoluto reconocer que la función fundamental de toda ley electoral es la de ofrecer la base de una válida mayoría y de una minoría eficaz, y no reproducir con perfección ideal y abstracta dentro del Parlamento todos los posicionamientos del electorado» (pág. 129). No nos debe extrañar, por tanto, que sus juicios sobre las reformas de los años noventa sean mucho más positivos. Así la elección directa de alcaldes, presidentes de provincia y de regiones le parece una manera de abrir «el camino a formas de participación activa en el circuito de la dirección política por parte del cuerpo electoral» (pág. 132). En el nivel nacional resalta los avances en la nueva ley electoral prevalentemente mayoritaria, el nacimiento de un sistema bipolar, la indicación de los líderes de los grupos que concurren, y la relación mayoría-oposición más definida, rasgos todos ellos de una situación en la que «ha comenzado a arraigar una parte significativa de la cultura política del mundo anglosajón» (pág. 130), si bien «se han producido situaciones en las cuales se han repetido algunos de los vicios de comportamiento del sistema partidocrático italiano» (pág. 132) lo que lleva a Frosini a concluir, enigmáticamente, que «el de la forma de gobierno italiana de la segunda mitad de los años noventa ha sido un cambio sin transformación» (pág. 134).

Pero el trabajo de quizás mayor calado teórico que se publica en el libro es el que se titula «Soberanía popular y Estado constitucional». En la primera parte del mismo reflexiona el autor sobre la necesidad de aliviar el principio de la carga política plebiscitaria que sin duda tiene (pág. 136) y que puede llevar al riesgo de que la democracia mayoritaria derive en democracia plebiscitaria (pág. 147); y recuerda que dicha soberanía «se atribuye al pueblo no entendido como un sujeto políticamente unitario, en cuya voluntad se manifiesta el interés general destinado a prevalecer sobre toda voluntad particular, sino más bien como sujeto compuesto de una multiplicidad de individuos, de grupos y de colectividades menores» (pág. 139). En todo caso, la premisa fundamental de la que hay que partir es la de que «el titular de la soberanía en un Estado democrático sólo puede ser el pueblo» (pág. 140) y, sin embargo, esta soberanía popular «encuentra su límite en los valores constitucionales sin por ello ser sustituida por la soberanía de los valores», ya que «hay que recalificar conceptualmente la soberanía popular en el contexto de un Estado constitucionalmente basado sobre valores superiores» (pág. 144). Trayendo las aguas a su huerto, acaba Frosini esta parte más teórica afirmando que «un ordenamiento constitucional, que prevé la soberanía popular debería implementar el modelo democracia inmediata, que se basa sobre el principio mayoritario» (pág. 146).

Con esas premisas revisa las reformas a las que ya hemos aludido —elección directa de alcaldes, presidentes de provincia y región; reforma electoral— afirmando, entre otras cosas interesantes, que «ha habido un concreta aprecia-

ción del principio de la soberanía popular dirigida a la investidura directa, en detrimento, por así decirlo, de la soberanía de las asambleas representativas, y se ha privilegiado la exigencia de un robustecimiento de la capacidad de decisión del sistema y en particular de la así llamada gobernabilidad en los poderes ejecutivos a varios niveles» (pág. 148).

No faltan en su análisis cautelas, desde el momento en que le parece que «en la actual fase de persistente transición institucional aparece necesario repensar los equilibrios dialécticos de las relaciones entre los poderes gobernantes y los órganos asamblearios representativos, también porque continuar privilegiando las exigencias de los ejecutivos podría traer consigo el renacimiento objetivo del predominio de poderes oligárquicos y tecnocráticos» (pág. 149). En todo caso, los cambios citados han supuesto, para Frosini, «una renovación del mismo concepto de soberanía popular, atribuyéndole el significado de participación activa del pueblo en la elección de la representación parlamentaria y de gobierno» (pág. 151).

III

La segunda parte del libro se dedica a recoger ensayos en los que, generalmente al hilo del comentario a sentencias de la Corte Costituzionale o del Consiglio di Stato, vuelven a revisarse algunos de los problemas teóricos planteados en la primera, así como la incidencia que ha tenido la puesta en práctica de las reformas institucionales apuntadas en el sistema constitucional italiano. No por ello se deja de mantener el interés por las cuestiones generales, demostrando que éste es un libro de una persona con una formación lo suficientemente amplia como para que nunca los árboles le impidan ver el bosque.

En el artículo titulado «Forma de gobierno municipal y sistema electoral» se refiere a la primera como una «neoparlamentaria: esto es, basada sobre la investidura directa del jefe del ejecutivo cuya elección se produce en el mismo momento que la de la asamblea representativa y fundada sobre una relación de confianza entre la junta (nombrada por el alcalde) y el consejo municipal» (pág. 161). Allí describe el curioso sistema vigente en Italia para las elecciones municipales, que consiste en que el alcalde se elige directamente por el cuerpo electoral a doble vuelta, y asegurándole a la lista o conjunto de listas que apoyen al vencedor el dominio del consejo municipal mediante un premio de mayoría. Se resalta, por tanto, que «el alcalde elegido directamente por el cuerpo electoral, y no ya por el consejo municipal, debe poder contar en todo caso con una sólida mayoría de sus sostenedores porque esta es la *ratio* de la ley: cuyo objetivo principal es sobre todo el de asegurar la gobernabilidad de los municipi-

pios» (pág. 167). Resultan evidentemente interesantes, también en el contexto español, estos datos comparatistas que nos ilustran sobre cómo se ha articulado en Italia una de las ideas que rondan la cabeza de algunos de nuestros reformadores municipales: la de la elección directa del alcalde, que no deja de plantear todo tipo de cuestiones sobre las que en el país trasalpino se está adquiriendo una experiencia que podría resultarnos muy útil.

A algunas de ellas dedica los siguientes estudios Frosini. El primero —Mayoría y minoría en la ley electoral municipal— se ocupa, al hilo de una Sentencia de la Corte Costituzionale (de 12 de septiembre de 1995, núm. 429), de algunos detalles de la articulación de las conexiones entre el alcalde y las listas que lo apoyan y resalta que el más alto Tribunal italiano ha convalidado los mismos, afirmando que el principio constitucional referido al acceso de los ciudadanos a los cargos públicos y electivos en condiciones de igualdad, no es lesionado por un criterio de reparto y asignación de puestos objetivamente predeterminado, que opera de modo igual para todos los candidatos (pág. 175).

En el segundo —Elección directa del alcalde y límites a la reelección— se hacen algunas consideraciones generales sobre la Ley de 1993, confirmada por el rechazo en 1995 de un referéndum abrogativo, en la que, según Frosini, «se ha abolido por primera vez un tabú, que caracterizaba al sistema institucional italiano: el de la falta de participación activa del cuerpo electoral en la elección del gobierno» (pág. 178) y se ha «abierto el camino a formas de participación activa en el circuito de la dirección política por parte del cuerpo electoral», permitiendo «que hubiese gobernabilidad, estabilidad y eficiencia de gobierno en los entes locales» (pág. 179). Pero el tema central del trabajo es la necesidad de que «con la elección popular de un órgano representativo monocrático, hay que evitar que se creen formas de concentración y personalización de los poderes ejecutivos» (pág. 180). A él dedica unas agudas observaciones, también en clave comparatista, con referencia a la norma italiana que limita a dos los mandatos del alcalde, que sólo podrá ser reelegido más de una vez siempre que abandone el cargo al menos durante un período. Se trata razonablemente de evitar una continuidad que podría asumir el carácter de ocupación y de freno al cambio. De estas reglas también pudieran quizás extraerse algunas enseñanzas para la situación española, caracterizada a veces por mandatos caudillistas que rechinan en un contexto democrático. De nuevo, Italia nos aporta experiencias interesantes.

Al hilo de una decisión del Consiglio di Stato (Ad. Plen. 10 de julio de 1997, n. 13), que, como se sabe, es el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa en Italia, compone Frosini un trabajo —La ley electoral regional y las «virtudes» de la interpretación jurídica— en el que repasa la

antigua normativa electoral de las regiones llamadas de Estatuto ordinario, con un detalle que no podemos alcanzar aquí, aunque sea, por supuesto, lo que mayor interés pudiera tener para el lector español, calificándola de compleja y tortuosa (pág. 186). Desciende inmediatamente al problema concreto planteado por la sentencia —el de si se deben tener en cuenta, en el cómputo de los votos, aquellos de las listas que no han superado la barrera del 3 por 100— y critica que el Consiglio di Stato haya entendido que no hay que contabilizarlos, pretendiendo aplicar el espíritu de la ley frente a las normas expresas de la misma. El órgano jurisdiccional dedujo un principio general del ordenamiento de unas normas de una ley electoral nacional que responde a coordenadas totalmente diferentes de las de la regional, por lo que la operación interpretativa le parece a Frosini incorrecta.

El penúltimo trabajo del libro «El derecho electoral de la minoría lingüística ladina» se refiere a un problema tan concreto y tan específicamente italiano (el de las cláusulas electorales destinadas a garantizar la presencia de la minoría ladina en Consejo Regional de la región de Trentino-Alto Adige) que no parece que tenga mayor interés para el lector español. No sucede así con el último ensayo «Sobre la forma de gobierno de las regiones ordinarias y especiales» en el que se da noticia de, y se comentan, los cambios introducidos por diversas leyes constitucionales de los años 1999 y 2001 en los que se establece la elección directa del presidente de las regiones, tanto de las llamadas ordinarias como de las especiales. Dichas reformas tienen por objetivo sobre todo el de «garantizar una mayor gobernabilidad» (pág. 214). En el caso de las regiones ordinarias ha sido precisa una reforma constitucional que ha llevado a una forma de gobierno neoparlamentaria «fundada sobre la elección directa del vértice del ejecutivo y caracterizada por un desplazamiento sustancial del poder de dirección de la asamblea representativa al ejecutivo y del órgano ejecutivo colegial a su presidente» (pág. 215). Elegidos al mismo tiempo Asamblea y Presidente, hay también otro rasgo del sistema interesante: el de que, aprobada una moción de censura contra éste, se convocan automáticamente nuevas elecciones para que sea el pueblo el que decida quien debe prevalecer en la controversia. En el de las regiones especiales son diversas las modificaciones legislativas y estatutarias. A ellas dedica Frosini un apartado de su trabajo en el que las estudia en detalle. Inmediatamente después aborda una comparación entre la forma de gobierno de las regiones ordinarias y las especiales, para concluir que nos encontramos ante una que podrá entenderse «inscrita en el cauce del parlamentarismo racionalizado, porque en todo caso se caracterizará por un reforzamiento del ejecutivo y también por algunas reglas jurídicas, que podrán inclinar a a tener una mayor estabilidad y gobernabilidad. Precisamente aquello que les ha faltado a todas las regiones en los años precedentes» (pág. 226).

IV

Parece llegado el momento de extraer algunas conclusiones generales sugeridas por este interesante libro. La primera de ellas es, sin duda, que Italia nos sigue dando lecciones tanto en el plano de la elaboración teórica como en el de la experiencia práctica. En este sentido la obra que recensamos es importante en el terreno de las ideas por la sugerente manera de ver el principio de soberanía popular, que deja de ser una fórmula retórica y vacía, para convertirse en una exigencia básica que debe inspirar todo el entramado constitucional, con importantes consecuencias en cuanto a la manera de organizar el ordenamiento jurídico en el que vive una sociedad que lo ha proclamado en el frontispicio de su norma fundamental, como sucede en Italia y en España (6). En su trabajo Frosini continúa con un tema que ya había abordado con agudeza en estudios anteriores (7) y plantea uno de los asuntos fundamentales en las democracias occidentales modernas: el de hacer realidad los ideales que siempre las han inspirado, y, particularmente, el de la participación de todos los ciudadanos en el proceso político de toma de las decisiones fundamentales que a toda la comunidad afectan.

Pero también en el terreno práctico la obra de Frosini es interesante por las referencias a los problemas que plantea la aplicación de estas nuevas ideas. El autor descende en muchos casos, sobre todo en la segunda parte de su trabajo, al detalle de los desafíos que la implementación de novedades, como la elección directa de las cabezas de los respectivos órganos ejecutivos, tienen que superar. Y explica allí la lógica de aquéllas y como suponen una nueva manera de entender las relaciones entre electores y elegidos que no deja de suscitar algunas perplejidades que no siempre resultan fáciles de acomodar.

A la hora de hacer balance de la lectura de un libro, más si es extranjero, nos surge habitualmente la pregunta de cuáles son las ideas del mismo dignas de ser asumidas, importadas en este caso. Y es aquí en donde las preocupaciones personales del lector se hacen más evidentes, de manera que lo que sigue

(6) La conocida fórmula alemana «Alle Staatsgewalt geht von Volke aus» (Todos los poderes del Estado proceden del pueblo) está, sin embargo, en el art. 20.2 de la Ley Fundamental de Bonn porque ya se sabe que este texto se abre con la Declaración de Derechos. Sobre las implicaciones de la misma puede verse la síntesis que hace Karl Peter Sommermann en su comentario a dicho artículo publicado en H. VON MANGOLDT; F. KLEIN y CH. STARCK (Hgs.): *Das Bonner Grundgesetz*, cuarta edición totalmente corregida, tomo II, arts. 20 al 78. Munich, 2000. Referencias a la famosa frase en las páginas 69 y sigs. Las relaciones Pueblo-Constitución están tratadas en la bibliografía alemana, y por poner un ejemplo, en el ensayo de JOSEF ISENSEE: *Das Volk als Grund der Verfassung*, Opladen, 1995.

(7) Nos referimos a *Sovranità popolare e costituzionalismo*, ya citado.

está dotado de una evidente subjetividad de la que es preciso advertir, pero que creemos que no deslegitima el ejercicio de expresarlas.

La primera de las reflexiones que cabe hacer en el terreno de los principios generales es la que se refiere a los peligros de caer en un sistema partidocrático como el italiano que hizo crisis relativamente en los años noventa del siglo pasado. Si el Estado de partidos aparece como inevitable, y hasta cierto punto constitucionalizado en el art. 6 CE, el Estado partidocrático, al que nos acercamos peligrosamente en la práctica política del día en España es, sin duda, rechazable (8). El pueblo debe poder participar de manera directa en las decisiones fundamentales, entre otras cosas porque esta exigencia se deriva de una norma constitucional igualmente clara, la del art. 1.2 CE. Hay que superar el miedo a esto en que se basó el consenso constitucional, con una tendencia a reforzar a los partidos. El principio de soberanía popular debe tener consecuencias. Frente a los que lo encuentran vacío de contenido y mantienen que el Estado constitucional es un Estado sin soberano como, por poner sólo el ejemplo de uno los más importantes representantes de esta tendencia, hace Martin Kriele con especial brillantez (9), puede defenderse que las fórmulas que atribuyen la soberanía al pueblo en los Estados constitucionales son la base de los mismos y, por tanto, deben tener derivaciones prácticas en la organización de estos, que nunca pueden perder de vista que todos los poderes emanan de aquél y que las imprescindibles mediaciones en la expresión de su voluntad no pueden llegar a tergiversar la misma, o a ahogarla, sustituyéndola por los intereses, más o menos confesables, de organizaciones con una tendencia por lo demás acusada a tener serios problemas de articulación de esa democracia interna que la Constitución les exige (art. 6 CE).

El mérito principal del libro de Frosini en el terreno teórico es el de redes-

(8) De la abundante bibliografía sobre los partidos políticos y su papel en el Estado constitucional moderno cabe reenviar, en lo que tiene de balance de la misma y de paso adelante en el planteamiento de muchos problemas que aquí ni siquiera se pueden sugerir, a M. A. PRESNO LINERA: *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, 2000.

(9) En su obra *Einführung in die Staatslehre*, de la que hay traducción española *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, 1980. Sobre estos problemas el capítulo 2 de la parte primera, págs. 53 y sigs. En especial la afirmación de que «la soberanía de un soberano en su formulación más radical dice, pues, en resumen: El soberano tiene el poder indiviso, incondicionado, ilimitado, de crear, modificar y violar el derecho. Este concepto es el polo opuesto del concepto del Estado constitucional moderno» (pág. 69). En relación con estos asuntos en general cabe remitir, entre otros muchos materiales, al número 1 (1998) de la revista *Fundamentos* dedicado a las relaciones entre Soberanía y Constitución. En especial, en cuanto a los problemas que aquí tangencialmente nos ocupan, a los ensayos de RAMÓN PUNSET: *En el Estado constitucional hay soberano (Reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional)*, págs. 329 y sigs.; y FRANCISCO J. BASTIDA: *La soberanía borrosa: la democracia*, págs. 381 y sigs.

cubrir las potencialidades del principio de soberanía popular frente al conformismo con unas situaciones propias de todos los Estados constitucionales modernos en los que la democracia se encuentra con serios problemas para articularse correctamente, y en los que pudiera estar convirtiéndose en una fórmula vacía que oculte y legitime la existencia de fuertes tendencias oligárquicas que limitan la vigencia de sus principios fundamentales. Esto es especialmente llamativo en los sistemas que podrían llamarse de democracia de baja calidad, en los que la misma tiene escasa tradición y se enfrenta a graves problemas para consolidarse.

Pero, aparte de esta llamada de atención sobre las consecuencias del principio de soberanía popular para las democracias modernas, el libro de Frosini tiene también mucho interés en la descripción de los mecanismos concretos articulados en Italia para reforzar la vigencia del mismo, mecanismos susceptibles de ser considerados como una alternativa que nos evitaría situaciones escandalosas. La elección directa de un alcalde no reelegible más allá de dos mandatos, y la elección directa de los presidentes provinciales y de Comunidad Autónoma, romperían ciertas dinámicas no del todo presentables de nuestro sistema. Siempre está el riesgo, desde luego, de la excesiva personalización de los procesos electorales, pero nuestra experiencia no demuestra que lo hayamos evitado. Ya son varias las voces que se han alzado en el debate político propugnando soluciones similares a las italianas, sobre todo en el ámbito del gobierno local. Quizás en otros terrenos la situación no esté aún suficientemente madura y plantee más problemas de los que soluciona, pero en todo caso las aportaciones del libro que comentamos pueden resultar interesantes para orientar la discusión, si es que ésta se llega a producir.

En conclusión, la obra de la que hemos dado noticia aquí tiene una indudable trascendencia y puede ayudar, junto con otros trabajos del autor, a conducir las necesarias reflexiones sobre uno de los problemas fundamentales de constitucionalismo moderno: hacer realidad la ya vieja idea de que el ejercicio del poder político debe seguir las orientaciones procedentes de un pueblo al que no se le puede de ningún modo considerar como un convidado de piedra, a riesgo que todo el sistema se venga abajo con consecuencias imprevisibles, pero hasta cierto punto susceptibles de ser imaginadas.

