

Tendencias de la convergencia constitucional europea en las reformas institucionales italianas*

José Luis Prada Fernández de Sanmamed
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho.
Universidad de La Laguna

A lo largo de bastantes años Italia ha sido considerada como el laboratorio político europeo, pero, teniendo en cuenta que el proceso de sus reformas institucionales está durando cerca de cuatro lustros, el sistema político-constitucional italiano también debería ser calificado como un relevante laboratorio constitucional europeo. Con independencia de si el proceso de reformas institucionales fructifica o no, o de la capacidad o incapacidad de autorreforma del sistema político para superar el bloqueo constitucional, se puede aplicar objetivamente esta calificación porque Italia —que contaba con una democracia arraigada y estabilizada— ha em-

* Este trabajo reproduce literalmente la comunicación presentada en la Ponencia General sobre «Derecho Constitucional y Derecho Comunitario» del XIV Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional, que tuvo lugar los días 28 y 29 de abril de 1999 en la Universidad de Alicante.

prendido un largo e intenso proceso de transición hacia su II República con el desarrollo de sus reformas institucionales. Es más, considerando la calidad y brillantez de la doctrina constitucionalista italiana y su especial relación dialéctica con la clase política parlamentaria y referendaria, opinamos que el sistema italiano constituye el mejor laboratorio constitucional de Europa.

Para contemplar la cuestión concreta de la unificación europea, también el proceso italiano de reformas institucionales resulta un interesante campo de observación y experimentación. Italia está comprometida con la construcción europea desde 1951 y, aun así, hasta la fecha el anclaje constitucional de su integración sigue limitándose al art. 11, un precepto constitucional que en una de sus proposiciones determina que Italia «acepta, en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las Naciones; promueve y favorece las organizaciones internacionales encaminadas a este fin», redacción debida a que, al formular este artículo, el Constituyente estaba pensando primordialmente en la participación en la ONU. Precisamente del extremado laconismo de las previsiones constitucionales al respecto se desprende el innegable interés que tiene observar cómo se ha regulado el tema de la integración europea durante los últimos diecisiete años del proceso italiano de reformas institucionales.

Asimismo, con este trabajo se pretende afrontar un primer estudio de la convergencia constitucional europea, o, para ser más exactos, de la convergencia referendario-constitucional en Europa. Por eso, en el primer apartado se atenderá a las tendencias más relevantes de la construcción europea en cuanto a los referendos y a los grandes proyectos de reforma constitucional en el amplio marco del proceso italiano de reformas institucionales. Y, por lo mismo, en el segundo epígrafe nos proponemos obtener un modelo descriptivo de derecho comparado de los referendos y de las tendencias de las reformas constitucionales sobre Europa en otros Estados miembros, a fin de que nos sirva de referencia para contrastar con la resultante de las primeras observaciones. Puesto que por el momento sólo nos interesan las grandes tendencias de esa concreta convergencia constitucional, consideramos que para conseguir ese parámetro de referencia será suficiente con fijarnos en las tendencias referendario-constitucionales en Alemania, Austria, España, Francia y Portugal. En fin, el trabajo concluirá con un último apartado dedicado a hacer el balance sobre la materia que nos interesa después del cotejo entre las reformas institucionales italianas y el marco comparado de referencia.

1. La construcción europea en las reformas institucionales italianas

El proceso de reformas institucionales italianas es un acontecimiento constitucional cuyo comienzo se puede situar en el último cuatrimestre de 1982 y que ha seguido evolucionando hasta el presente mes de abril de 1999, es decir abarca desde la VIII hasta la actual XIII Legislatura, por lo que ya está durando más de

dieciséis años. Por su contenido, el proceso de reformas institucionales se propone la modificación de arriba a abajo y en toda la amplitud de la estructura del Estado como consecuencia de la insatisfacción con el modelo constitucional nacido en 1947 después de la segunda guerra mundial. El desarrollo de las reformas institucionales italianas se ha producido por el empleo de diversos instrumentos normativos, manifestándose en varios proyectos orgánicos de reforma constitucional, en la aprobación de algunas leyes constitucionales de contenido muy concreto, en la celebración de decisivos referendos abrogativos o de *indirizzo*, en modificaciones legislativas y de los reglamentos parlamentarios, y en importantes sentencias de la Corte Constitucional. Teniendo en cuenta que lo que nos interesa es la dimensión referendario-constitucional de la construcción europea en las reformas institucionales italianas, en este momento nos concentraremos solamente en los más importantes proyectos de reforma constitucional y en el referéndum sobre Europa de 1989, es decir, en eventos democrático-constitucionales anteriores y posteriores al Tratado de Maastricht de la Unión Europea. Por todo lo cual, y simplificando, seguidamente nos detendremos en: 1) el proyecto de reforma constitucional de la Comisión Bozzi de 1985; 2) el referéndum convocado por la Ley Constitucional núm. 2, del 3 de abril de 1989; 3) el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados el 30 de julio de 1991; 4) el proyecto de reforma constitucional de la Comisión De Mita-Iotti del 11 de enero de 1994; 5) el proyecto de reforma constitucional del Comité Speroni del 21 de diciembre de 1994; y 6) el proyecto de reforma constitucional de la Comisión D'Alema del 4 de noviembre de 1997.

I. A pesar de que el proceso de actuación, o desarrollo de la Constitución republicana no terminó hasta 1970, ya durante la VIII Legislatura se pueden registrar los primeros tanteos de una gran reforma constitucional y, además, el 14 de abril de 1983 se creó una Comisión Bicameral que debería abordar la reforma institucional, pero que ni siquiera pudo empezarla por una disolución anticipada de las Cámaras. La IX Legislatura, en la que Craxi presidió su primer «gobierno pentapartito» y en la que fue elegido Cossiga como Presidente de la República, el aspecto jurídico-constitucional más relevante fue la aprobación del primer gran proyecto que abordó una revisión a fondo de la Constitución. Efectivamente una nueva Comisión Bicameral formada por veinte diputados y veinte senadores, presidida por Aldo Bozzi, comenzó sus sesiones el 30 de noviembre de 1983, debatió a lo largo de cincuenta sesiones plenarias, y el 29 de enero de 1985 presentó a los Presidentes de las Cámaras su relación conclusiva. Sin embargo, el proyecto no fue aceptado por los comunistas y por otros cinco grupos parlamentarios; por este desacuerdo político y por la falta de adecuadas previsiones procedimentales, el proyecto no prosperó, a pesar de que la Legislatura duraría todavía hasta abril de 1987.

Las singularidades del contenido de este primer proyecto de gran reforma son, por un lado, que abordaba la modificación de algunos derechos y libertades fundamentales y, por otro, que no se proponía modificar la estructura regional del Estado. Con todo, el proyecto intentaba realizar una gran reforma constitucional, pues pretendía modificar cuarenta y cuatro artículos constitucionales y, además de revisar los derechos fundamentales, planteaba reformas de la forma de gobierno, de las dos Cámaras del Parlamento, del Presidente de la República, del Gobierno, de las fuentes normativas, de la Administración Pública y de algunos extremos concernientes al Poder Judicial.

Las modificaciones atinentes a la construcción europea eran de escasa importancia y, significativamente, no se incluyeron en el art. 11 de la Constitución, sino en el art. 80, precepto que se revisaba para potenciar la fiscalización parlamentaria de los Tratados internacionales mediante un control previo a la ratificación. Con respecto a Europa, se debe interpretar que el cumplimiento del Derecho originario estaba implícito en la obediencia genérica a los Tratados regularmente concluidos, pues únicamente al Derecho derivado europeo se dedicaba el último párrafo del nuevo art. 80. En concreto, en este último párrafo, con otros términos, venía a afirmarse la aplicabilidad y el efecto directos del Derecho secundario, especificándose además la necesidad de conformidad de la legislación italiana a las directivas. Las escasas innovaciones del proyecto de reforma constitucional de 1985 no parecían responder a las transformaciones acaecidas en las Comunidades —pues el Acta Única Europea se firmó en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986— sino que obedecían a la dinámica jurídica interna de Italia. El último párrafo del nuevo art. 80 reafirma el punto de llegada que representó la sentencia constitucional 170/1984, de 8 de junio, en cuanto a la aceptación de la primacía del Derecho europeo derivado, y también parece que el párrafo en cuestión media en la discusión doctrinal italiana acerca del monismo o dualismo como fundamento de la integración del Derecho europeo con el Derecho interno.

II. De julio de 1987 a abril de 1992 se prolongó la X Legislatura, en la que hay que destacar cuatro eventos jurídico-constitucionales. El primero cronológicamente fue la celebración de los debates en las dos Cámaras sobre las reformas institucionales, acontecidos el 18 y 19 de mayo de 1988, y de los cuales, a partir de las síntesis de los Presidentes de las Cámaras, se deducía que la reforma más prioritaria era precisamente la del Parlamento. El segundo fue la aprobación de una ley constitucional por la que se convocaba un referéndum acerca de la construcción europea, y este será el aspecto en el que nos detendremos en este lugar. El tercero fue una nueva tentativa de reforma de la Constitución, en la que el Senado aprobó su versión en junio de 1990, y el Pleno de la Cámara llegó a discutir su proyecto en tres sesiones a finales de julio de 1991, cuestión de la que nos ocuparemos en

el próximo apartado. El último de estos acontecimientos fue un vituperadísimo mensaje presidencial de Cossiga, enviado a las Cámaras el 26 de junio de 1991, mensaje a todas luces inoportuno y, además, de muy dudosa constitucionalidad. En él, el Presidente de la República, amén de pronunciarse sobre cuál debería ser el contenido preciso de la reforma constitucional, empantanaba el camino de la reforma, por un lado, al sostener que el bicameralismo equilibrado y la forma de gobierno parlamentario constituían unos límites absolutos frente a la revisión y, por otro, al denunciar el procedimiento de reforma constitucional por su escaso grado democrático y al proponer remedios a primera vista anticonstitucionales. Creemos que esta intervención presidencial fue una de las principales causas por las que abortó el nuevo proceso de reformas constitucionales en curso.

No obstante, dada la importancia para el tema que nos ocupa, aquí debemos centrarnos en el referéndum celebrado en 1989 sobre la construcción europea. El año 1989 —después de la entrada en vigor del Acta Única Europea, pero antes de los acuerdos sobre el Tratado de Maastricht— es probablemente el más importante en Italia en cuanto a la construcción europea, pues fue cuando se aprobó la Ley 86/1989, de 9 de marzo, que establece normas sobre la participación de Italia en el proceso normativo europeo¹, cuando se produjo la relevante decisión contenida en la sentencia de la Corte Constitucional 232/1989, de 21 de abril, y ese año, el Pueblo italiano, al tiempo que acudía a las elecciones al Parlamento Europeo, se pronunció en referéndum sobre una trascendental cuestión de la edificación europea. En este mes de abril de 1999 no se puede desconocer la importancia de la opción referendaria y abrogativa de las reformas institucionales italianas; pues bien, de esta opción referendaria de las reformas institucionales —que ya en 1987 había conocido una de sus primeras ofensivas— es de la que se debe aislar el referéndum de 1989, y se tiene que separar de esa opción referendaria alternativa precisamente porque no fue un referéndum abrogativo y por la singularidad y relevancia de la pregunta al Pueblo italiano.

A pesar de que la propuesta inicial del referéndum se debió al Movimiento Federalista Europeo, el acto referendario de 1989 es singular porque es el único referéndum celebrado en Italia bajo la vigencia de la Constitución de 1947 que fue debido a la iniciativa de los poderes públicos. En efecto, la Ley Constitucional núm. 2, de 3 de abril de 1989, convocó un «referéndum de *indirizzo*» sobre Europa, que se celebró el 18 de junio de 1989 y que fue aceptado por el Pueblo italiano

¹ La Ley 86/1989, por inspiración del ministro La Pergola, introdujo en el Ordenamiento italiano la necesidad de una «Ley Comunitaria» de carácter anual, aunque esta Ley tiene un contenido más amplio y además se debe poner en relación con la Ley 183/1987, de 16 de abril, Ley que se volverá a anotar más adelante.

con el 88,1% de votos afirmativos. La pregunta, que sepamos, no tiene precedente ni parangón en toda la construcción europea, pues se planteaba conferir un mandato constituyente al Parlamento Europeo con el fin de que redactara una Constitución, que debería ser ratificada por los Estados miembros, para la transformación de las Comunidades Europeas en una Unión Europea, dotada de un Gobierno responsable ante el Parlamento².

III. El siguiente hito de la X Legislatura en el que hay que detenerse es en la aprobación por el Senado y por la Cámara de los Diputados de nuevos proyectos de reforma constitucional. El 7 de junio de 1990, el Senado aprobó en primera lectura un texto unificado de reforma constitucional, texto que pasó a deliberación de la otra Cámara. La Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados, contando con Silvano Labriola como relator de la mayoría, también aprobó su propio texto unificado de reforma constitucional, que llegó a ser discutido por el Pleno de la Cámara en sus líneas generales en las sesiones del 26, 29 y 30 de julio de 1991; pero la labor parlamentaria no pasó de ahí, pese a que la Legislatura duró hasta abril de 1992. Ya se ha dicho que en el fracaso de este nuevo intento de reforma fue decisivo el intempestivo mensaje presidencial de Cossiga, aunque también debió de influir la disparidad entre las dos Cámaras en sus proyectos de reforma y el que se avecinase la gravísima crisis político-institucional que deflagraría en la siguiente XI Legislatura.

El proyecto de reforma del Senado de 1990 preservaba el bicameralismo equilibrado o perfecto, pues venía a limitarse a agilizar el procedimiento legislativo admitiendo la aprobación unicameral de ciertas leyes, mientras que el proyecto que llegó a ser examinado por el Pleno de la Cámara de los Diputados en 1991 era bastante más ambicioso, ya que modificaba quince artículos constitucionales, añadía dos nuevos e introducía una disposición transitoria. Efectivamente, en este segundo proyecto se optaba por un bicameralismo desequilibrado, y además, el proyecto de reforma de la Cámara tenía la singularidad de que era el primero que se proponía una profunda modificación de la organización regional.

No obstante, a pesar de las diferencias en la amplitud del contenido, en los dos proyectos se pretendía introducir modificaciones respecto a la posición de Italia ante la construcción europea, modificaciones que, simplificando, podemos

² Literalmente la pregunta era la siguiente: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europea in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?».

considerar sustancialmente coincidentes, aunque en el proyecto del Senado se introducía un nuevo art. 11-*bis*, en tanto que en el proyecto de la Cámara se añadían dos nuevos apartados al art. 11. Atendiendo únicamente al proyecto de la Cámara, hay que señalar que en el primero de los apartados que se añadían se definía el estadio jurídico-constitucional de ese momento de la integración europea y se precisaba la declaración genérica del art. 11 redactado en 1947: «Italia, respetando los principios fundamentales del ordenamiento constitucional, acepta asimismo, en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía derivadas de la atribución a comunidades supranacionales del ejercicio de poderes soberanos previstos por los tratados constitutivos y por las convenciones que amplían sus atribuciones». En el segundo apartado ya se apuntaba al futuro de la construcción europea estableciendo que: «Italia promueve y favorece la formación de la unión política entre los Estados miembros de las Comunidades europeas, ordenada según el principio democrático y en la salvaguardia de los derechos inviolables de la persona humana».

Acerca de la regulación del proyecto de reforma constitucional de 1991 se nos ocurren tres observaciones. En primer lugar, que con la redacción de los dos párrafos a añadir al art. 11 se inaugura la tendencia a establecer límites o condiciones constitucionales a la participación italiana en la construcción europea, pues los redactores, acordes con la importante sentencia de la Corte Constitucional 232/1989, de 21 de abril, imponen el sometimiento a los principios fundamentales del ordenamiento constitucional y la salvaguardia de los derechos inviolables de la persona humana, condiciones a las que, por su parte, añaden el respeto al principio democrático. En segundo lugar, resulta contradictorio con ese respeto al principio democrático el que entre las condiciones no se incluya ninguna de las que se desprenden de la respuesta popular afirmativa al «referéndum de *indirizzo*» del 18 de junio de 1989. Por último, atendiendo a la evolución europea, hay que subrayar que se trata de un texto normativo de anticipación, pues en el momento de su aprobación todavía estaba negociando la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política que daría lugar al Tratado de la Unión Europea.

IV. La IX Legislatura, que duró de abril de 1992 a abril de 1994, fue la Legislatura de más breve vida de todo el período republicano y, a pesar de ello, fue la etapa más crucial desde la segunda guerra mundial, pues en ella se concentraron numerosos hechos y eventos tendentes en su mayoría a derrocar la totalidad del sistema de partidos, del sistema político y del sistema institucional de la I República. Antes de ocuparnos del nuevo tanteo de reforma, sólo queremos destacar la celebración el 18 de abril de 1993 del referéndum abrogativo por el que el Pueblo italiano decidió suprimir la elección predominantemente proporcional del Senado por un sistema predominantemente mayoritario y, haciendo abstracción de su trascendencia política en aquel momento, lo destacamos porque con él se puso por

primera vez de manifiesto que había una vía referendaria políticamente transversal para abordar las más profundas reformas político-constitucionales, en abierta alternativa a los abortados procesos de reformas institucionales dirigidos por la clase política parlamentaria³.

Conviene detallar un poco el procedimiento de aprobación de este nuevo proyecto de reforma constitucional de la XI Legislatura porque será esencialmente el mismo que se adoptará en 1997 para la gestación del último de los proyectos orgánicos de reforma de la Comisión Bicameral D'Alema. El procedimiento tenía dos fases: primero se constituiría una Comisión bicameral de 30 diputados y 30 senadores con el encargo de una reforma a fondo de toda la Parte Segunda de la Constitución, incluyendo la normativa electoral —parte de la cual se proponía modificar el referéndum abrogativo en ciernes— y excluyendo sólo las materias relativas a la Corte Constitucional y a la revisión de la Constitución; y, después, se aprobaría una ley constitucional que habilitaría a la Comisión Bicameral con atribuciones «referentes» para presentar como iniciativa ante los Plenos un proyecto orgánico de reforma de la Parte Segunda de la Constitución. La Ley Constitucional núm. 1, de 6 de agosto de 1993, (que derogaba parcialmente el art. 138 de la Constitución al imponer el carácter preceptivo de un referéndum de ratificación de la labor reformadora de las Cámaras) fue efectivamente aprobada, pero con mucho retraso, pues se promulgó casi cuatro meses después de la celebración del referéndum del 18 de abril de 1993, es decir, cuando el sistema parlamentario estaba en una descomposición imparable y a duras penas contaba con la legitimidad suficiente para convertir en ley la voluntad popular manifestada en referéndum sobre la normativa electoral.

Por eso, resulta digno de asombro que la Comisión Bicameral, presidida inicialmente por De Mita y en una segunda fase por Nilde Iotti, llegara a concluir sus cometidos de reforma constitucional, aunque sólo fuera en parte. Concretamente,

³ Giancarlo ROLLA describe una parte de la alternativa señalando que «la tensión existente entre democracia representativa y democracia directa, inmanente al mismo instituto referendario, se ha revelado de manera particularmente clara en el caso específico de la legislación electoral: la experiencia italiana manifiesta una variedad de orientaciones entre la 'voluntad' del cuerpo electoral, que se ha expresado de forma bastante unívoca a favor del principio mayoritario, y las determinaciones del Parlamento, orientadas a reconocer la validez perdurable del criterio proporcional» («Crónica sobre la reforma institucional italiana», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, p. 236). Por nuestra parte, añadimos que la defensa referendaria del sistema electoral mayoritario se concibe sólo como un medio para conseguir, cuando menos, un sistema político bipolar basado en estables mayorías parlamentarias de legislatura, lo cual entrañará, por supuesto, la eliminación de la escena de buena parte de los partidos políticos.

el 11 de enero de 1994 —sólo quince días antes de la fecha de la disolución anticipada del Parlamento— la Comisión Bicameral De Mita-Iotti comunicó a los Presidentes de las Cámaras el texto de su proyecto de reforma constitucional que, aunque modificaba veintidós artículos constitucionales e introducía otros seis nuevos, únicamente se refería a la forma de gobierno (la relación estuvo a cargo de Franco Bassanini) y a la forma territorial de Estado (cuya relación volvió a corresponder a Silvano Labriola). El resultado fragmentario de este proyecto de reforma explica las carencias en cuanto a las innovaciones relativas a la construcción europea, pese a que el proyecto se aprobó cuando ya había entrado en vigor del Tratado de Maastricht.

Las carencias se aprecian en la determinación de la relación de la República italiana con la construcción europea, dado que se echan en falta modificaciones como las que introducían los dos apartados añadidos al art. 11 en el proyecto de reforma constitucional de la Cámara de 1991, y también se notan porque con respecto a la actividad estatal sólo hay una mención en materia de decretos-leyes. Efectivamente, el proyecto de reforma de enero de 1994 pretendía, mediante la modificación del art. 77, reducir al máximo el ámbito de intervención del decreto-ley, si bien autorizaba el dictado de decretos-leyes para la recepción o actuación de los actos comunitarios cuando del retraso en la ejecución se derivara responsabilidad del Estado por el incumplimiento de obligaciones euro-comunitarias.

En cambio, resulta casi completa la nueva regulación constitucional del papel de las Regiones en la construcción europea. En el primer apartado del art. 117-*quater* se permite la participación de las Regiones en los procesos de formación de la voluntad estatal con relación a actos comunitarios que incidan en el ámbito de competencias regionales. El segundo apartado del nuevo art. 117-*quater* se dedica a autorizar la ejecución regional de las directivas comunitarias en materias de su competencia. Y, en fin, el tercer apartado del art. 117-*quater* permite a las Regiones la designación de representantes en órganos de las Comunidades europeas.

V. La XII Legislatura también fue breve, ya que duró desde abril de 1994 a mayo de 1996; no obstante, durante su mandato también es posible registrar un proyecto orgánico y articulado de reformas constitucionales. El 27 y el 28 de abril de 1994 se celebraron en la República italiana las primeras elecciones de carácter predominantemente mayoritario y en ellas resultó vencedora la coalición electoral del Polo, liderada por Silvio Berlusconi que, inmediatamente después, formó Gobierno contando con la Liga Norte. Por Decreto de 14 de julio de 1994 se designó a un conjunto de profesores constitucionalistas y administrativistas, presididos por el senador Speroni, para que formaran un «Comité de estudio sobre las reformas institucionales, electorales y constitucionales», es decir, con un man-

dato de reformas amplísimo. Cinco meses después, el 21 de diciembre de 1994, es decir, la víspera de la dimisión de Berlusconi como consecuencia de la defección de la Liga, el Comité Speroni elevó al Presidente del Consejo un amplio anteproyecto articulado de reformas constitucionales. El proyecto, que se planteaba la modificación de cincuenta artículos constitucionales, a consecuencia de una grave crisis política sólo adquirió estado parlamentario por el ejercicio de una iniciativa normativa personal de Speroni ante el Senado el 21 de febrero de 1995.

Pese a que el proyecto de reformas constitucionales elaborado por el Comité Speroni fue, sin duda alguna, el que contó con el menor grado de consenso parlamentario, en materia de la construcción europea fue, hasta ese momento, el más completo, lo cual era lógico al estar ya vigente el Tratado de la Unión Europea. En este proyecto también se preveía la introducción de un nuevo art. 11-*bis*, el cual era muy semejante a los preceptos concordantes de los proyectos del Senado de 1990 y de la Cámara de 1991, con la salvedad de que el proyecto de diciembre de 1994 no incluía el respeto al principio democrático entre las condiciones constitucionales a la construcción europea, de modo que en el último de los proyectos se coincidía exactamente con la imposición de límites inaugurada por la sentencia de la Corte Constitucional 232/1989, de 21 de abril. El proyecto del Comité Speroni modificaba asimismo el art. 77 de la Constitución para restringir el ámbito de incidencia del decreto-ley, aunque sí se autorizaba para la recepción y actuación de actos normativos de la Unión europea [*sic*]. Igualmente se introducía un nuevo art. 117-*bis* dedicado a la «actividad supranacional de las Regiones». El apartado tercero del art. 117-*bis* del proyecto del Comité Speroni —de modo parecido al apartado primero del art. 117-*quater* del proyecto de la Comisión De Mita-Iotti— permitía la participación regional en la formación de los actos de la Unión europea que tuviesen relación con sus propias atribuciones. El apartado cuarto y último del mismo artículo del proyecto del Comité Speroni coincidía con el segundo apartado del art. 117-*quater* del proyecto de la Comisión De Mita-Iotti dedicado a autorizar la ejecución regional de las directivas comunitarias en materias de su competencia. En cambio, en el proyecto presentado por Speroni ante el Senado no había previsión de la designación regional de representantes en los órganos comunitarios.

VI. Las elecciones del 21 de abril de 1996, con las que se puede dar por iniciada la presente XIII Legislatura, permitieron la alternancia con las nuevas normas electorales mayoritarias, ya que arrojaron como resultado un cambio de la mayoría gobernante, de manera que Romano Prodi formó Gobierno con el apoyo de la coalición electoral «El Olivo» y del Partido de Refundación Comunista. Celebradas las elecciones, todas las principales fuerzas políticas compartían la necesidad de dotar a Italia de una nueva organización jurídico-constitucional, pero estaban divididas en cuanto a los métodos, puesto que el Polo y la Liga Norte eran partidarios de un proceso constituyente en ruptura con la Constitución de 1947, mientras que la mayoría gubernamental sólo pretendía una amplia revi-

sión constitucional, pero basándola todavía en la vigente legitimidad constitucional⁴. A la postre se impuso esta segunda opción por medio de la aprobación de la Ley Constitucional núm. 1, de 24 de enero de 1997, de «istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionale»⁵, la cual estableció un nuevo procedimiento de revisión constitucional en derogación parcial del previsto en el art. 138 de la Constitución de 1947. En esencia, las modificaciones introducidas consistieron en la encomienda de la iniciación de la revisión constitucional a una nueva Comisión Bicameral de 35 diputados y de 35 senadores y en la imposición de un referéndum preceptivo para la ratificación popular de la reforma constitucional.

La primera fase de este nuevo proceso de reforma constitucional se vio superada el 4 de noviembre de 1997, que fue cuando la Comisión Bicameral D'Alama aprobó con gran consenso el proyecto de reforma de la Parte Segunda de la Constitución⁶. Se pasó a una segunda fase cuando el Pleno de la Cámara de los Diputados inició la primera lectura del proyecto de la Comisión Bicameral con la discusión general sobre el mismo, que se celebró del 26 al 30 de enero de 1998, y después continuó con el examen y votación de las enmiendas al articulado llegando hasta las relativas al art. 69, pero su labor se detuvo bruscamente en el art. 70, que era el precepto reformado que regulaba las facultades presidenciales de diso-

⁴ Estas diferencias se sustanciaron en los importantes debates en los Plenos de ambas Cámaras que se produjeron el 17 y el 18 de julio de 1996. Es probable que la más relevante aportación del laboratorio constitucional italiano en su última fase sea, como ha indicado G. ROLLA, que «ha ofrecido aspectos significativos de reflexión teórica en lo referido a la temática de los procedimientos de revisión constitucional en los ordenamientos de Constitución rígida» («Crónica», *op. cit.*, p. 229). De ahí que nosotros también hayamos prestado una atención muy especial a este tema concreto en «La Constitución española y las reformas institucionales italianas: consideraciones comparadas», *Vigésimo aniversario de la Constitución española*, número extraordinario de *Anales de la Facultad de Derecho*. Universidad de La Laguna, núm. 16 (1999), pp. 345-350.

⁵ La Ley Constitucional se publicó en la *Gazzetta Ufficiale*, núm. 22, del 28 de enero de 1997, y entró en vigor al día siguiente de su publicación. Sobre ella *vid.* Alfonso Di GIOVINE, «Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997», *Quaderni Costituzionali*, 1997, núm. 3, p. 381 y ss.

⁶ La Comisión aprobó un primer texto el 30 de junio de 1997; ese primer documento fue sometido a un proceso de enmiendas por los parlamentarios; y el 4 de noviembre de ese año se aprobó por la Comisión su texto definitivo. Este último texto final del proyecto fue aprobado con amplio consenso por las principales fuerzas políticas, salvo la Liga Norte, cuyos representantes se ausentaron en la votación final, y el Partido de Refundación Comunista, que se separó del proyecto y presentó una Relación de minoría que incluía sus propias propuestas articuladas de revisión constitucional.

lución anticipada de la Cámara política⁷. La causa de tal detención fue un ultimátum que planteó el 27 de mayo de 1998 Berlusconi, dirigente de Forza Italia, exigiendo mayores atribuciones para el Presidente de la República, pues, en caso contrario, su grupo político votaría negativamente al proyecto de reforma⁸. La postura de Berlusconi fue secundada con entusiasmo por la Liga Norte y con resignación por la Alianza Nacional, pero, lógicamente, resultó inaceptable para El Olivo, por lo que la reforma de la Comisión D'Alema parecía que se sepultaba oficialmente el 9 de junio de 1998, fecha en la que la *Conferenza dei Presidenti di Gruppo* de la Cámara de los Diputados solicitó al Presidente de la Cámara la cancelación en el orden del día de la discusión del proyecto de reforma.

Decimos que parecía que el proyecto de reformas de la Comisión Bicameral D'Alema se sepultaba oficialmente porque recientemente han sucedido acontecimientos que conviene retener. En octubre de 1998, después de una crisis de gobierno motivada por la división comunista ante la «legge finanziaria», Massimo D'Alema sustituyó a Romano Prodi como Presidente del Gobierno y, posteriormente, comprometió a su Gobierno para sacar adelante el proyecto de reformas

⁷ Si no se indica otra cosa, en lo que sigue las referencias al último proyecto de reforma remitirán al proyecto de la Comisión Bicameral D'Alema aprobado el 4 de noviembre de 1997. Este proyecto se identifica en la documentación parlamentaria como «Progetto di legge costituzionale [di] Revisione della parte seconda della Costituzione, testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1» y está publicado en *Atto Camera*, XIII Legislatura, n. 3931-A y en *Atto Senato*, XIII Legislatura, n. 2583-A (Commissione parlamentare per le riforme costituzionali).

⁸ En realidad el dirigente de Forza Italia planteó su ultimátum sobre estos cuatro puntos: primero, un federalismo político auténtico acompañado de un avanzado federalismo fiscal; segundo, una fuerte afirmación de la libertad de iniciativa en el campo económico y social, sostenida por un efectiva limitación del poder del Estado y de las instituciones públicas, mediante la rigurosa aplicación del principio de subsidiariedad; tercero, un sistema de garantía de los derechos de todos los ciudadanos en línea con Europa, a través de la transposición a la Constitución de los principios contenidos en las Convenciones de Estrasburgo, con modalidades de funcionamiento de los órganos judiciales coherentes con los de los otros países europeos; y cuarto, el presidencialismo, que se pretendía homologar con la forma de gobierno francesa (*vid. Resoconto Stenografico* de la Sesión de la Cámara de los Diputados del 27 de mayo de 1998, núm. 361, pp. 105-106 —*Atti Parlamentari. Camera dei Deputati*, XIII Legislatura, Discussioni, Seduta del 27 maggio 1998, N. 361—). Se ha dicho que Berlusconi estaba verdaderamente preocupado por satisfacer intereses muy personales, pero, atendiendo a las exigencias formuladas en sede parlamentaria, se podrá observar que rebasan el marco de la Segunda Parte de la Constitución, por lo que resultaban absolutamente inadmisibles.

constitucionales por otros medios, esto es, parcelando el proyecto de 1997 y procediendo por la vía prevista en el art. 138 de la Constitución. De modo que en este mes de abril de 1999, en cuanto a las reformas institucionales, nos encontramos con la siguiente situación. Por un lado, el pasado 18 de abril se celebró un nuevo referéndum abrogativo que pretendía acabar con los residuos de elección proporcional de la Cámara de los Diputados, pero al referéndum sólo acudió el 49,6% de los votantes, por lo que, al no alcanzar por 158.792 electores el quórum de la mayoría absoluta del censo electoral, el referéndum no será válido —por la misma razón que fueron rechazados los referendos de 1997—, aunque todavía es pronto para evaluar las consecuencias de este fracaso de la línea referendaria. Por otro lado, en el Senado se han presentado sendos proyectos de ley de modificación del sistema electoral de las dos Cámaras para implantar un sistema predominantemente mayoritario a dos vueltas o de *ballottage*, proyectos que, según el Gobierno, no entrañaban oposición a la anterior iniciativa referendaria⁹. Y, por último, en la Cámara de los Diputados también recientemente se ha presentado un proyecto de Ley Constitucional gubernamental que se propone principalmente la reforma de la forma territorial de Estado, y que ha adoptado como punto de partida para la discusión el texto correspondiente aprobado por la Comisión Bicameral D'Alema¹⁰.

Retomando el asunto de la construcción europea en Italia, hay que empezar diciendo que el contenido del proyecto de reforma aprobado por la Comisión Bicameral D'Alema era amplísimo, dado que la Ley Constitucional núm. 1 de 1997 encomendó a la Comisión la revisión constitucional en materias de forma territorial de Estado, forma de gobierno, bicameralismo y la totalidad del sistema de las garantías y, en consecuencia, el proyecto aprobado por la Comisión el 4 de noviembre de 1997 afectaba a toda la Parte Segunda de la Constitución entrañando la modificación de unos ochenta y cinco artículos constitucionales (o sea, más del 60% de todos los artículos de la Constitución, por lo que en el sistema constitu-

⁹ Los dos proyectos se comunicaron a la Presidencia del Senado el 16 de febrero; el de modificación del sistema electoral de la Cámara de los Diputados (*Atto Senato* n. 3812) ha sido el primero que ha comenzado a examinar la Comisión de Asuntos Constitucionales y el de modificación del sistema electoral del Senado se ha publicado en el *A.S.* n. 3811.

¹⁰ El proyecto de Ley Constitucional se presentó al Presidente de la Cámara el 18 de marzo y está publicado en *Atto Camera* n. 5830. Su exposición de motivos comienza así: «Uno dei punti principali del programma di riforme istituzionali che questo Governo intende perseguire è quello della trasformazione in senso federalista dell'ordinamento dello Stato. Il testo proposto muove dagli esiti dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e tiene conto sia del generale dibattito che ne è seguito sia dell'approfondimento contenuto in testi successivi...».

cional español la reforma tendría que ser considerada como una «revisión total»¹¹. Es más, en la propia labor de la Comisión enseguida destacó la importancia de la participación de Italia en la construcción europea, pues la Comisión, para desarrollar su actividad, se organizó en cuatro Comités: de la forma territorial de Estado, de la forma de gobierno, del sistema de las garantías, y del Parlamento y de las fuentes normativas; y en el seno del último de los Comités se creó una especie de subcomité para los temas relativos a la Unión Europea¹². Consecuencia natural de la relevancia otorgada es que en el proyecto definitivo los asuntos europeos terminaron concentrándose en el Título V, intitulado «Partecipazione dell'Italia all'Unione Europea».

El art. 114 era el primero de los artículos del Título, en cuyo primer apartado se recogía la fórmula de cobertura constitucional, o de definición de la participación italiana en la construcción europea, especificando que esa participación estaba condicionada al respeto de cuatro principios: los principios supremos del Ordenamiento, los derechos inviolables de la persona humana, el principio democrático y el principio de subsidiariedad¹³. No obstante, resulta más significativo y preocupante el segundo de los apartados del mismo artículo del proyecto de 1997, pues parece dar por bien atribuidas las limitaciones de soberanía efectuadas en el pasado por vía del art. 11 de la Constitución, pero, en cambio, para futuras atribuciones semejan-

¹¹ En España nos hemos ocupado de dar cuenta de la labor reformadora de la Comisión D'Alema, E. VIRGALA FORURIA, «La forma de gobierno en la Comisión bicameral italiana para las reformas constitucionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 101, 1998, pp. 235-272, y el autor de este trabajo y de «La Comisión bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana», *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, núm. 15, 1998, pp. 11-49.

¹² Para lo cual se designó como relator especial para la participación en la Unión Europea al diputado Natale D'Amico; no obstante, D'Amico terminó dimitiendo y en la sesión del 26 de junio sería sustituido por la senadora Dentamaro, relatora del Comité del Parlamento.

¹³ Roberto MASTROIANNI dice que al introducir los dos últimos principios se suman unas condiciones adicionales de la participación italiana en la construcción, ya que el respeto debido al principio democrático y el principio de subsidiariedad pueden dar lugar al planteamiento de recursos ante la Corte Constitucional contra las leyes de autorización de ratificación de tratados por infracción de los principios por la normativa europea, lo que, por ejemplo, equivaldría a que la Corte despojara al Tribunal de Justicia de Luxemburgo del juicio de conformidad de una norma comunitaria de Derecho derivado al principio de subsidiariedad y, por lo tanto, a los límites de competencia de la Unión («Disciplina degli accordi internazionali e partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea nel testo della Commissione Bicamerale», *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura*, (ed. de Silvio Gambino), Roma, 1998, p. 85).

tes el proyecto imponía severos requisitos. Mientras que las leyes de autorización de la ratificación de los Tratados que implicaran limitaciones de soberanía en beneficio de las organizaciones internacionales seguirían siendo en general unas leyes ordinarias, las leyes de autorización de ratificación de los Tratados europeos deberían ser unas leyes reforzadas que tendrían que ser aprobadas por la mayoría absoluta de las dos Cámaras. Además, antes de los tres meses de su publicación, la ley en cuestión podría ser sometida a referéndum popular de aprobación si así lo solicitaran un tercio de los componentes de una de las Cámaras, ochocientos mil electores, o cinco Asambleas regionales. Por último, el segundo apartado del art. 97 del proyecto de reforma modificaba el segundo apartado del art. 75 de la Constitución, eliminando la prohibición del referéndum abrogativo sobre leyes de autorización de la ratificación de Tratados, de tal modo que sería posible convocar un referéndum para derogar una ley de autorización de un Tratado europeo pasado mucho tiempo desde su conclusión, con los graves problemas que ello podría acarrear a la integración europea y a la aplicación uniforme del Derecho comunitario¹⁴.

En el primer apartado del art. 115 del proyecto se proclama que las Cámaras «concorrono a definire gli indirizzi di politica europea» y se establece el pertinente deber de información del Gobierno para hacer posible esa concurrencia¹⁵. En el segundo apartado se prevé la participación previa de las Cámaras con respecto a los nombramientos de los cargos en las instituciones europeas.

El art. 116, que es el último del Título europeo del proyecto de reforma, se consagra a autorizar a las Regiones y las Provincias de Trento y Bolzano para que, en materia de sus competencias, puedan participar en las decisiones relativas a la formación de los actos comunitarios y puedan adoptar las medidas necesarias para la ejecución de dichos actos. En el segundo apartado del mismo artículo se reconoce el poder de sustitución del Estado en caso de incumplimiento de las obligaciones regionales.

A modo de síntesis del apartado se exponen a continuación las tendencias referendario-constitucionales del proceso italiano de reformas institucionales en sus rasgos más generales y atendiendo a criterios predominantemente cronológicos.

¹⁴ También efectúa una advertencia semejante R. Mastroianni, *op. cit.*, p. 86.

¹⁵ Podrá apreciarse que la constitucionalización de esta importante cuestión es tardía, lo que puede deberse a que ya había sido regulada subconstitucionalmente por las ya citadas Leyes 183/1987 (de «coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari») y 86/1989 (de «norme generali sulla partecipazione dell'Italia al proceso normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»). Acerca de estas dos Leyes véase F. TERESI, *La strategia delle riforme. Le riforme istituzionali in Italia tra governabilità, partecipazione e trasparenza*, Turín, 1996 (5ª ed.), pp. 194-197.

a) La construcción europea en el ámbito italiano proporciona el precedente del importante referéndum celebrado en 1989 y, además, es de destacar que en todos los proyectos de reforma constitucional que se han considerado hay un espacio para introducir innovaciones con respecto a la integración europea.

b) La primera de las propuestas de reforma constitucional en la materia se refería al Derecho derivado europeo, si bien con respecto a este Derecho secundario después se observa que sólo se contempla la previsión del decreto-ley para su actuación y, por último, la previsiones se refieren a la ejecución regional de ese Derecho derivado.

c) Con el inicio de la década de los noventa los proyectos de reformas constitucionales comienzan a preocuparse por las cláusulas de apertura o de definición de la participación de Italia en la construcción europea haciendo explícitos unos límites o unas condiciones que, como mínimo, vienen a coincidir con el camino europeo emprendido por la Corte Constitucional. Cuando las condiciones son máximas imponen el respeto a los principios fundamentales del ordenamiento, a los derechos inviolables de la persona, y a los principios democrático y de subsidiariedad.

d) Sólo en los proyectos de reformas de 1994, es decir, una vez que ha entrado en vigor el Tratado de Maastricht, se prevén modificaciones constitucionales dirigidas a reconocer el papel de las Regiones en la integración europea.

e) En el caso italiano es necesario esperar al proyecto aprobado por la Comisión D'Alema en 1997 para encontrar una modificación constitucional que reconozca el papel del Parlamento en el proceso de adopción de decisiones comunitarias.

f) El rasgo más original del último de los proyectos de reforma considerados es la previsión del segundo apartado de su artículo 114 agravando los requisitos, o dificultando en gran medida la asunción por Italia de nuevos compromisos europeos.

g) Como cabía esperar, el proyecto de reformas constitucionales de la Comisión D'Alema, al ser el más tardío y el que reforma con más amplitud la Constitución, es el más completo en la regulación de la participación italiana en la unificación europea y lo hace sistematizando toda la materia en un Título *ad hoc*, todo lo cual viene a probar que en este asunto ese último proyecto representa la síntesis evolutiva de todo el proceso italiano de reformas institucionales.

2. Rasgos de la convergencia referendario-constitucional en el derecho comparado

Roberto Miccù advierte que para evaluar una labor de reforma constitucional en materia europea es necesario someter la tarea reformada al parámetro de comparación de otras experiencias extranjeras, recurso metodológico que se justifica, además de por las tradicionales exigencias comparatistas, porque la comparación

responde a la convergencia objetiva de las formas institucionales de los diversos sistemas constitucionales en el ámbito de la Unión Europea, y por la convicción de que la capacidad de construir instituciones funcionales con el proceso de integración va a depender en el futuro de la competencia en el seno de la Unión de los diversos sistemas constitucionales de los Estados-miembros¹⁶. Y a convicciones semejantes responde este apartado. De ahí que seguidamente se dibuje un cuadro comparado de la dimensión referendario-constitucional de la integración europea, centrado especialmente en los eventos referendarios y en las reformas constitucionales con ocasión de la conclusión del Tratado de la Unión Europea, o con motivo de una adhesión posterior a su entrada en vigor, como fue la de Austria. Por consiguiente, por el momento, el marco de referencia en cuanto a las revisiones constitucionales nos lo proporcionarán las reformas de Alemania, especialmente las introducidas por la Ley de reformas constitucionales de 21 de diciembre de 1992; de Austria, atendiendo solamente a la Ley Federal Constitucional núm. 1013, de 21 de diciembre de 1994; de España, según la Reforma de la Constitución núm. 1, de 27 de agosto de 1992; de Francia, en especial conforme a la Ley Constitucional núm. 554, de 25 de junio de 1992; y de Portugal, sirviéndonos predominantemente de la llamada tercera revisión constitucional aprobada por Ley Constitucional núm. 1, de 25 de noviembre de 1992¹⁷. Los referendos realizados y las reformas constitucionales en materia europea son los que se enumeran a continuación.

¹⁶ «La partecipazione dell'Italia all'Unione Europea (Artt. 114, 115 e 116)», en *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, (ed. de Vincenzo Atrapaldi y Raffaele Bifulco), Turín, 1998, p. 703.

¹⁷ Con respecto a Alemania se aludirá asimismo a la Ley de revisión constitucional de 28 de junio de 1993, por la que se modifica la Ley Fundamental (arts. 16 y 18); sobre Portugal también nos referiremos a la cuarta revisión constitucional aprobada por Ley Constitucional núm. 1, de 3 de septiembre de 1997; y con relación a Francia habrá que mencionar la Ley Constitucional núm. 1256, de 25 de noviembre de 1993, y la Ley Constitucional núm. 49, de 25 de enero de 1999 (la fuente que nos ha permitido utilizar este último acto normativo se ha obtenido vía *Internet*, en la dirección del Senado francés ([www.Senat.fr/Sommaire/Travaux législatifs/Les textes promulgués/Session en cours \(98-99\)/Amsterdam \(révision constitutionnelle pour la ratification du traité\)/Texte paru au JO/](http://www.Senat.fr/Sommaire/Travaux_législatifs/Les_textes_promulgués/Session_en_cours_(98-99)/Amsterdam_(révision_constitutionnelle_pour_la_ratification_du_traité)/Texte_paru_au_JO/)). Para hacer este cuadro de comparación hemos utilizado: *Les États membres de l'Union Européenne. Adaptations, mutations, résistances*, (ed. de Joël Rideau), París, 1997, así como las valiosas traducciones y notas informativas de Mariano DARANAS en *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, (ed. de Francisco Rubio y Mariano Daranas), Barcelona, 1997.

1. La celebración de referendos no parece ser una exigencia asociada ineluctablemente a la participación en la construcción europea, pues entre los cinco Estados miembros considerados sólo ha habido actividad referendaria con ocasión de la conclusión del Tratado de la Unión Europea en Francia y Austria. En Francia —donde ya se había celebrado el referéndum «gaullista» del 22 de enero de 1972 para ratificar el Tratado de Bruselas— se convocó al Pueblo el 20 de septiembre de 1992 para la ratificación del Tratado de Maastricht en un referéndum cuyo resultado favorable fue muy apretado. Y también en Austria se celebró otro referéndum el 12 de junio de 1994 para aprobar la Ley Constitucional federal relativa a su adhesión a la Unión Europea.

2. Con el fin de obtener un modelo para describir el conjunto de reformas constitucionales producidas con ocasión del tratado de Maastricht se distinguirá entre las modificaciones más comunes y las revisiones de carácter más peculiar que permiten singularizar a uno o, todo lo más, a dos de los Estados miembros contemplados.

2.1. La primera de las modificaciones comunes en la que hay que detenerse es la tendencia del naciente derecho constitucional comunitario a incluir sistemáticamente buena parte de la regulación de la materia europea en un Título (como sucede en Austria —Apartado «B) De la Unión Europea» de la «Parte Primera. Disposiciones generales de la Unión Europea» de la Ley Constitucional Federal—, o en Francia —con el «Título XIV. De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea» de su Constitución—) o en un artículo de gran extensión y amplitud (como ocurre en Alemania con el art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn)¹⁸.

2.2. También es un elemento común de casi todas las modificaciones constitucionales la introducción de previsiones de la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea (Alemania, más específicamente en los apartados 2-4 del art. 23 y en los arts. 45, 52.3a y 115e.2 de la Ley Fundamental; Austria, apartados 2 y 5 del art 23c y art.23e de la Ley Constitucional

¹⁸ Anotamos que en la Constitución portuguesa, a pesar de las diversas revisiones constitucionales, la característica sigue siendo la dispersión de las previsiones sobre la Unión Europea.

Federal; Portugal, arts. 161,n; 163,f; 164,p y 197.1,i de la vigente Constitución¹⁹; y Francia, art. 88-4 de la Constitución²⁰).

2.3. En los Estados que cuentan con Entidades políticamente descentralizadas es asimismo modificación común la previsión de la participación de esas Entidades en la integración europea (Alemania, art. 23.5 y 6 y art. 50; Austria, apartado 4 del art. 23c y art. 23e; y Portugal, párrafos *v* y *x* del art. 227.1)²¹.

2.4. La última modificación común a todos los Estados-miembros contemplados en este apartado es la admisión del derecho de sufragio en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea de otros Estados miembros, modificación que es la única que se ha introducido en las cinco Constituciones (Austria, en el art. 117.2; España, en el art. 13.2; Francia, en el art. 88-3; Portugal, en el art. 15.4; y Alemania, art. 28.1)²².

¹⁹ En Portugal la participación de la Asamblea de la República en materia europea se introdujo por medio de la tercera reforma de 1992 al adicionar el párrafo *f* al art. 166 y el párrafo *i* al art. 200.1 y estos preceptos pasaron a enumerarse como 163,f y 197.1,i por la Ley Constitucional núm. 49, de 25 de enero de 1999, en la cuarta revisión de 1997; por último, también con relación a la participación en materia europea del Parlamento, en la citada cuarta revisión de 1997 se introdujeron asimismo un nuevo párrafo *n* al art. 161, de acuerdo con la nueva numeración (*ex art.* 164), y un nuevo párrafo *p* al art. 164, según la nueva numeración (*ex art.* 167).

²⁰ Francia se vio en la necesidad de modificar los dos apartados del art. 88-4 por Ley Constitucional núm. 49, de 25 de enero de 1999. No incluimos a España entre los Estados que han practicado esta modificación tanto porque la regulación del art. 93 es insuficiente —pues sólo serviría para la autorización de los Tratados de integración— como porque no se ha modificado el precepto con ocasión de la conclusión del Tratado de Maastricht.

²¹ Portugal esperó hasta la cuarta revisión constitucional de 1997 para introducir los párrafos *v* y *x* del art. 227.1 (*ex art.* 229) por los que se admite cierta participación de las Regiones en la unificación europea. Con respecto a la Ley Fundamental alemana, tenemos que anotar que en M. DARANAS, *op. cit.*, p. 14, no se ha actualizado el art. 50 conforme a su revisión por la Ley de reforma de 1992 (*Cf. Costituzioni straniere contemporanee, Volume primo. Le Costituzioni di dieci Stati di «democrazia stabilizzata»*, (ed. de P. Biscaretti di Ruffia), Milán, 1994, 6ª ed., p. 214).

²² El art. 117.2 de la Ley Constitucional Federal de Austria y el art. 15.4 de la Constitución portuguesa fueron incorporados con anterioridad a la firma del Tratado de Maastricht. También debemos anotar que no está actualizada la redacción del art. 117.2 de la Ley Constitucional Federal de Austria en M. DARANAS, *ibidem*, p. 83, —*cf.* el texto actualizado de la Ley Constitucional Federal de 1929, en *Internet*, en la dirección del Parlamento de

Se habrá observado que de estos cuatro elementos comunes de las reformas constitucionales, España sólo comparte uno de ellos, a lo que se debe añadir que tampoco ha celebrado ningún referéndum sobre la construcción europea.

3. En este ensayo de derecho constitucional comunitario comparado también tiene interés destacar aquellas modificaciones constitucionales singulares que se han efectuado como consecuencia de la conclusión del Tratado de la Unión Europea pero que sólo han afectado a uno o a dos de los Estados miembros contemplados. Las modificaciones singulares, empezando por las que se dan en dos Estados miembros de los examinados, son las siguientes:

3.1. La primera de las modificaciones singulares es la revisión constitucional de Alemania y Portugal, coincidente en la introducción de un precepto de carácter genérico por el cual se proporciona cobertura constitucional a la participación del Estado en la construcción europea y en el que se incluyen límites o ciertas condiciones para esa participación (el art. 23.1 de la Ley Fundamental de Alemania —que se remite a otros preceptos del texto constitucional²³— y el art. 7.6 de la Constitución portuguesa)²⁴.

3.2. También se han incorporado singularmente preceptos para la adaptación de los respectivos Bancos Centrales a la nueva fase de la Unión Económica y

Austria (www.Parlinkom.gv.at/World Wide Web Services der Parlamentsdirektion/Rechtsnormen/Bundes-Verfassungsgesetz/Viertes Hauptstück/C.Gemeinden)—.

²³ De una interpretación sistemática de la Ley Fundamental de Bonn, y simplificando, se deduce que se consideran como condiciones el respeto a los principios democrático (art. 23.1 y art. 20.1 y 3), del Estado social (arts. 23.1 y 20.1), federal (arts. 23.1, 79.3 y 20.1), de subsidiariedad (art. 23.1) y al principio del Estado de Derecho (en su dimensión objetiva —arts. 23.1 y 20.3— y especialmente en la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales —arts. 1º y 23—, los cuales deberán contar con una protección esencialmente equiparable a la que proporciona la Ley Fundamental —art. 23.1—).

²⁴ En Portugal nos parece que las condiciones expresas son el principio de subsidiariedad y la realización de la cohesión económica y social. No incluimos entre las condiciones determinadas frente a la construcción europea el principio de reciprocidad, por tratarse de una norma intrínsecamente jurídico-internacional y, por tanto, metaconstitucional. El criterio de reciprocidad se exige en el art. 7.6 de la Constitución portuguesa y también se introdujo en la reforma constitucional francesa de 1992 en el art. 88-2, precepto que, con el art. 88-1, define el modo de participación francesa en la unificación europea, preceptos en los que no hallamos otros límites o condiciones para esa unificación.

Monetaria, como sucedió en Alemania con la reforma de 1992 (en la que se adicionó un inciso al art. 88 de la Ley Fundamental) y en Portugal con la reforma también de 1992 (por la que se modificó el art. 105²⁵).

3.3. Pese a que ya hemos mencionado anteriormente los preceptos, hay que reiterar aquí que igualmente se han introducido previsiones singulares acerca de nombramientos en las instituciones europeas tanto en Portugal —sólo con relación a la participación del Parlamento, en la reforma de 1997 (art. 164,p, según la nueva numeración)— como en la Ley Constitucional de Austria (después de la reforma de 1994, los apartados 2 y 5 del art. 23c prevén la participación del Consejo Nacional y el apartado 4 del mismo artículo establece la participación de las Entidades descentralizadas).

3.4. Se caracterizan asimismo singularmente por introducir en sus Constituciones normativa relativa a las elecciones al Parlamento Europeo Austria (arts. 23a y 23b) y Portugal (art. 119.1,i —*ex* art. 122.1,i— y art. 133,a —*ex* art. 136,a— de la Constitución vigente²⁶).

3.5. Otra coincidencia de singularidades es la que se produjo entre Francia y Austria, pues para adaptarse al Tratado de Maastricht se constitucionalizó el Tratado de la Unión Europea (*cf.* art. 88-2 de la Constitución francesa, después de su reforma de 1992, y art. 23f de la Ley Constitucional Federal de Austria, después de la reforma de 1994), razón por la que para adaptarse al Tratado de Amsterdam los dos Estados han necesitado volver a reformar ambos preceptos²⁷.

3.6. Admitiendo en el ámbito de la comparación otras cuestiones relacionadas con la Comunidad Europea, hay que registrar la coincidencia en la singulari-

²⁵ Para la última afirmación nos basamos en la interpretación de M. DARANAS, *ibidem*, nota 54, p. 419.

²⁶ En la segunda revisión portuguesa de 1989 se introdujo asimismo una regulación constitucional relativa a las elecciones al Parlamento Europeo en el párrafo *c* del apartado 3 del antiguo art. 139 (ahora art. 136); sin embargo, en la cuarta revisión constitucional de 1997 se suprimió esta referencia constitucional al Parlamento Europeo. En cambio, en esta cuarta revisión fue cuando se introdujo una nueva mención de las elecciones al Europarlamento en el art. 119.1,i —*ex* art. 122.1, i—.

²⁷ Con la revisión de enero de 1999 en Francia ha sido necesario añadir un apartado al mismo artículo, y en Austria dos.

dad de regular constitucionalmente aspectos derivados de la aplicación de los Acuerdos de Schengen, como sucedió con la Ley Constitucional francesa núm. 1256, de 25 de noviembre de 1993 (por la que se introdujo el art. 53-1 de la Constitución), y con la Ley alemana de revisión constitucional de 28 de junio de 1993 (por la que se modificaron los arts. 16 y 18 y se introdujo el art. 16a de la Ley Fundamental).

3.7. Constituye una singularidad de la reforma constitucional francesa de 1992 la modificación del art. 54 de la Constitución para hacer posible que sesenta diputados o sesenta senadores puedan requerir el control previo por el Consejo Constitucional de la compatibilidad de los Tratados con las normas constitucionales. Descuella esta singularidad porque indirectamente se establecen dificultades adicionales para la asunción de nuevos compromisos europeos por medio de Tratados.

3.8. Austria se singulariza en el conjunto de Estados miembros observados porque, en consonancia con su neutralidad, en el art. 23f ha previsto ciertas especialidades en la aplicación de los Títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea, precepto que también ha tenido que ser revisado para la ratificación del Tratado de Amsterdam.

Todavía hay que añadir que España tampoco se distingue por ninguna singularidad propia en cuanto a reformas constitucionales en materia eurocomunitaria; por lo cual, atendiendo a este marco de convergencia constitucional europea, se imponen colateralmente las conclusiones de que nuestro sistema político-constitucional es el menos original en la perspectiva referendario-constitucional, o, a contrario sensu, resultará que es el sistema más original porque es el que está más necesitado tanto de referendos europeos como de reformas constitucionales para adaptar nuestra Constitución a la construcción europea.

3. Consideraciones finales acerca de las reformas institucionales italianas

Para terminar este trabajo es ineludible un nuevo ensayo de cotejo de las tendencias referendario-constitucionales que se desprenden de la experiencia italiana de las reformas institucionales con las tendencias resultantes del derecho comparado constitucional-comunitario que se acaba de describir. Es cierto que, al ser las reformas institucionales italianas un proceso de más de quince años y de al menos cinco proyectos de reforma constitucional, no resulta homogénea la comparación con las tendencias referendario-constitucionales del marco de referencia de convergencia constitucional. Por eso, en lo que sigue, cuando sea posible se procurará limitar la observación de las reformas constitucionales de la experiencia italiana al proyecto de revisión elaborado por la Comisión D'Almeida.

En nuestra opinión, las reformas institucionales italianas se han anticipado al proceso de la construcción europea por la temprana celebración en 1989 del referéndum sobre Europa y por los términos del contenido de la consulta popular²⁸, puesto que el referéndum francés de 1972, por su inspiración gaullista, versaba en realidad acerca de la dimensión del ámbito nacional con el que debía comenzar la integración europea. También consideramos que Italia antecede al resto de las reformas constitucionales comunes sobre Europa por la previsión en el proyecto de reforma aprobado por la Comisión de la Cámara en 1991 de un precepto concebido como cobertura constitucional de la participación europea, en el que ya se establecían unas condiciones para esa participación (como hemos visto, una normativa constitucional semejante, o equivalente, fue introducida después en la Ley Fundamental de Alemania y en la Constitución portuguesa). Asimismo, el proyecto de reforma de la Constitución italiana de 1985 de la Comisión Bozzi se adelantaba al establecer normas específicas sobre las fuentes del Derecho para la adecuación del Derecho interno al Derecho derivado europeo, con especial atención a las directivas²⁹.

Si en las reformas institucionales italianas se aprecian anticipaciones con respecto al resto del derecho comparado, también en ellas se pueden detectar retrasos. La demora más destacada fue la de la regulación constitucional de la participación del Parlamento en la construcción jurídica europea que, como se ha dicho, se aplazó hasta 1997, pues sólo se abordó en el art. 115 del proyecto de reforma de la Comisión D'Alema³⁰. Se debe añadir que la doctrina italiana considera también retardada en las reformas institucionales la incorporación de las

²⁸ En corroboración del gran calado del referéndum de 1989 se puede anotar, por ej., que Francesca ASTENGO llega a afirmar que «son incontestable valeur politique a pu être évoquée comme justification de l'absence d'une révision constitutionnelle au moment de la ratification du traité de Maastricht» («Italie», en *Les États membres, op. cit.*, p. 305).

²⁹ Según Jorge MIRANDA esta tendencia de reforma constitucional también se registró en Portugal con la primera revisión constitucional de 1982 y con la segunda revisión de 1989 del art. 8.3 de la Constitución («Portugal», *Les États membres, op. cit.*, p. 392). No obstante, en el marco comparado de referencia no hemos encontrado continuación de esta línea de adaptación constitucional.

³⁰ Después de haber indicado las razones técnico-jurídicas que explican el retraso, tenemos que admitir que este hecho es una manifestación de «*deparlamentarizzazione*», la cual, como dice Roberto MICCÙ, «è stata sempre vista come una conseguenza del deficit democratico comunitario alla quale si è pensato a lungo di dare una risposta esclusivamente in termini di 'riparlamentarizzazione' a livello comunitario attraverso un rafforzamento delle competenze del Parlamento europeo» («Partecipazione dell'Italia», *op. cit.*, p. 701).

previsiones constitucionales de la participación de las Regiones en el proyecto europeo³¹.

Las reformas institucionales italianas en la vertiente de las reformas constitucionales también recogen la mayor parte de las modificaciones comunes en materia europea del marco comparado de referencia. Así, en el proyecto de reformas constitucionales de la Comisión D'Alema se reproduce la tendencia a concentrar en un Apartado especial los asuntos eurocomunitarios (el «Título VI. Partecipazione dell'Italia all'Unione Europea», de la Parte Segunda de la Constitución)³². Igualmente, en el último de los proyectos orgánicos de reformas constitucionales hay una regulación de la participación del Parlamento en asuntos europeos, incluyendo sus cometidos en cuanto a designación de los cargos de las instituciones europeas (art. 115). Y, en fin, en el proyecto de la Comisión bicameral D'Alema el art. 116 también constitucionaliza la participación regional en la integración europea. Sin embargo, las reformas constitucionales italianas desentonan del resto de las revisiones constitucionales comunes contempladas porque no existen previsiones de rango constitucional para las elecciones municipales con respecto al derecho de sufragio de los ciudadanos de la Unión naturales de otros Estados miembros³³.

³¹ Así, por ejemplo, R. Miccù denuncia el retraso italiano con relación a las previsiones constitucionales de la ejecución regional del Derecho europeo y a la autorización de relaciones de las Regiones con las instituciones europeas sin mediación del Ejecutivo (*loc. cit.*). En realidad, más que de demora en el tiempo habría que hablar de insuficiencia en la regulación de la participación concreta de las Regiones. Curiosamente, como el Gobierno D'Alema ha decidido desmenuzar el proyecto de reformas constitucionales de la Comisión de 1997 y ha empezado por presentar en el mes de marzo de 1999 un proyecto de Ley Constitucional relativa al sistema «federal», la regulación de la participación de las Entidades descentralizadas en la integración europea puede que se adelante a lo demás.

³² Con el proyecto de Ley Constitucional presentado por el Gobierno el 18 de marzo de 1999 sobre el «Ordinamento federale della Repubblica» (A.C. n. 5830) se producirá un despedazamiento de la materia comunitaria sistematizada unitariamente en el proyecto de reformas constitucionales de la Comisión de 1997, pues el art. 8º del proyecto de marzo de 1999 se propone modificar el contenido del art. 120 de la Constitución y en su tercer apartado regula la participación de las Regiones en Europa de modo sustancialmente semejante a las normas del art. 116 del proyecto de reformas de la Comisión de 1997. Los *Resoconti stenografici*, los *Atti Camera*, y los *Atti Senato* citados en este trabajo han sido obtenidos por *Internet* en la dirección del Parlamento italiano (www.Parlamento.it/).

³³ Esta singularidad italiana se debe a una particularidad de sus reformas institucionales, y es que la mayor parte de la regulación de las elecciones tiende a dejarse para la labor de la legislación ordinaria; por lo demás, en el último de los proyectos de reformas constitucionales se ha podido apreciar que se respetó la tendencia como un medio para evitar la colisión con la corriente reformista que impulsa los referendos abrogativos. Informamos tam-

Respecto a las modificaciones constitucionales singulares en asuntos europeos detectadas precedentemente, queremos dar cuenta de que en el último proyecto orgánico italiano de reformas constitucionales no existe normativa referente al Banco Central, ni a las elecciones al Parlamento Europeo³⁴, y tampoco se han constitucionalizado los Tratados europeos de integración, ni se han producido rectificaciones constitucionales con relación a los Acuerdos de Schengen.

Pensamos que la singularidad más sobresaliente de todos los proyectos italianos de reformas constitucionales sigue siendo la que se incluye en el segundo apartado del art. 114 del proyecto de la Comisión D'Alema —pese a que se puede poner en relación con la reforma francesa que abre la legitimación para el control previo de los Tratados—, en razón de la acumulación de dificultades de índole democrático-parlamentaria y de democracia directa que podría tener que superar la asunción por Italia de nuevos compromisos de integración europea. Recordando que el primer apartado del mismo artículo, al tiempo que proporcionaba cobertura constitucional a la participación italiana en la unificación la sometía a cuatro condiciones³⁵, tenemos que concluir admitiendo que el art. 114 del último proyecto italiano de reformas constitucionales representa tal grado de desconfianza frente al futuro europeo que no tiene precedente ni en las reformas institucionales italianas ni en las revisiones constitucionales del marco comparado que nos ha servido de referencia.

En suma, de esta aproximación al panorama de las reformas institucionales italianas se desprende que en ella se han dado importantes anticipaciones con relación a la construcción europea, aunque también se observan significativos retrasos respecto a ella. Siendo proverbiales los rendimientos que se deducen de los exámenes de derecho comparado, esperamos que también en esta aproximación al laboratorio constitucional italiano se hayan podido obtener datos de interés acerca de la convergencia constitucional europea. Nosotros sí los consideramos de interés porque estimamos que bastantes de ellos resultan de aplicación a España en su tarea pendiente de elaboración de su Derecho Constitucional Comunitario.

bién que, con respecto a la ampliación del sufragio en las elecciones municipales, la Directiva del Consejo 80/1994, de 19 de diciembre, fue transpuesta por la «ley comunitaria» de 1994 (Ley 52/1996, del 6 de febrero) y desarrollada por el Decreto Legislativo 67/1996, de 12 de abril.

³⁴ La normación del derecho de sufragio al Parlamento Europeo se produjo con una temprana y generosa admisión por medio de la Ley 9/1989, de 18 de enero, y, posteriormente, la Directiva del Consejo 109/1993, de 6 de diciembre, se transpuso por el Decreto-Ley 408/1994, de 24 de junio, que más tarde sería convertido en ley.

³⁵ En el primer apartado del art. 114 del proyecto de la Comisión D'Alema, al igual que en las reformas constitucionales francesa y portuguesa, también se incorporó la exigencia del principio de reciprocidad.