

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS Y LEYES CONSTITUCIONALES EN EUROPA SUDOCCIDENTAL

José Luis Prada Fernández de Sanmamed
Universidad de La Laguna

RESUMEN

Estudio de derecho constitucional comparado (de Portugal, Francia, Italia y España) centrado en las últimas revisiones, leyes constitucionales y referendos nacionales. Las conclusiones esenciales confirman nuestra idea de la existencia de una convergencia constitucional europea, aunque no proclamada.

PALABRAS CLAVE: Derecho constitucional comparado, últimas reformas, leyes constitucionales, referendos.

ABSTRACT

Study of constitutional comparative law (of Portugal, France, Italy and Spain), focus in the last amendments, Constitutional laws and national referendum. The basic conclusions obtained in this work confirm our view about a no proclaim existence of a European constitutional convergence.

KEY WORDS: Constitutional comparative Law, last amendments, Constitutional laws, referendum.

En la presente contribución a los *Anales* nos proponemos seguir el esquema desarrollado en la conferencia «Reforma constitucional en España y en los países de nuestro entorno», dictada el pasado 4 de diciembre de 2002 en el Salón de Grados Tomás y Valiente en el marco de las «Jornadas en conmemoración del 24º aniversario de la Constitución y 75º de la refundación de la Facultad de Derecho». A partir de ese esquema, en este trabajo procuraremos, por una parte, anotar y profundizar en determinados aspectos que nos parecen de interés y, por otro lado, actualizar acontecimientos acaecidos en los últimos meses (aunque, por razones editoriales, cerramos temporalmente este examen al final de la primavera de 2003). Estos materiales nos permiten mantener nuestra colaboración en los *Anales* conmemorando el cuarto de siglo de vigencia de la Constitución de 1978 que, en esta ocasión, también estudiaremos en el marco comparado y de convergencia cons-





tucional de Latinoeuropa. En esta exposición sería ocioso dedicarnos a elogiar nuestra Constitución, que respetamos y acatamos, y de la cual vale con decir que, por el momento, constituye el ámbito común de nuestra unidad, libertad, igualdad y democracia, y que atañe a todas las ramas del Derecho, si bien, claro está, en la que más incide es en el Derecho Constitucional. Nos proponemos realizar cierta crítica, no exactamente de la Constitución española, sino más bien de su aplicación, o mejor inaplicación, por los poderes públicos constituidos. Como se deduce indirectamente del título del trabajo, vamos a tratar de poner en evidencia la infrutilización del sistema español de reforma constitucional y, por motivos de rigor y de espacio, utilizaremos como marco de referencia comparada únicamente la praxis reformadora en Portugal, Francia e Italia, empezando por una descripción somera de sus sistemas de reforma y de las reformas acaecidas últimamente en estos países extranjeros, pero integrantes como nosotros de la Unión Europea¹. Debemos añadir que igualmente prestaremos atención a la dimensión referendaria, o de democracia directa, de las reformas constitucionales o de otros asuntos de relevancia constitucional.

En estos momentos se puede adelantar que estamos en presencia de una especie de convergencia constitucional tácita² de los Estados miembros de la Comunidad europea, y que, por lo general, se asiste a un cierto activismo en la reforma constitucional, movimiento del que lamentablemente está ausente España, razón por la cual, aunque enfrentemos una cuestión clásica y típica del Derecho Constitucional, tendremos que inmiscuirnos en las cuestiones más agudas del actual debate político español. Como es sabido, en su vigencia de un cuarto de siglo, la Constitución española únicamente abordó una reforma constitucional en el año 1992, que suponía una mínima revisión, aunque, eso sí, históricamente relevante y jurídico-constitucionalmente trascendente, como tendremos ocasión de subrayar más adelante. Éste es el motivo por el que esta incursión en el derecho constitucional comparado de nuestro entorno europeo geográfica y políticamente más cercano —Portugal, Francia e Italia— comienza a partir del año 1992.

¹ Según la tipología de PIZZORUSSO, A. (1987), nuestro trabajo sería una comparación jurídica, del tipo de derecho político y de acuerdo con una concepción europea del Derecho (*Curso de Derecho comparado*, Ariel, Barcelona, p. 211 y ss. y 227 y ss.). En cambio, a tenor de la clasificación de PEGORARO, L. y RINELLA, A. el trabajo sería un ejercicio de Derecho Constitucional comparado, en su modalidad más elevada, al tratar de las reformas constitucionales, si bien en este caso no se trata de una macrocomparación, desde el momento en que los Estados estudiados son todos de la actual Unión Europea («Concepto y evolución del Derecho Constitucional Comparado», en (2000): *Nuevo Derecho Constitucional comparado* [dir. de López Garrido, D.; Massó, M.F. y Pegoraro, L.], Tirant lo Blanch, Valencia, p. 36 y ss.).

² Ya hicimos una labor de examen semejante —en un marco comparado más amplio— en otro estadio de esa convergencia en (2000): «Tendencias de la convergencia constitucional europea en las reformas institucionales italianas», *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna (en adelante, *Anales*), 17, pp. 241-265.

1. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN PORTUGAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA

La Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 surgió de una Asamblea Constituyente elegida democráticamente el 25 de abril de 1975³, y en el fragor y fervor de la «revolución de los claveles» conducida por el Movimiento de las Fuerzas Armadas, con el objetivo de romper con el autoritarismo precedente e iniciar la transición hacia el socialismo. Este Movimiento cedió el paso a las urnas y, en consecuencia, con la alternancia política se hicieron necesarias muchas rectificaciones por medio de las reformas constitucionales⁴.

1.1. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PORTUGUÉS

En terminología de Mortati, el sistema de reforma de la Constitución portuguesa es muy aristocrático, y el que más de los cuatro de los que ahora vamos a tratar, pues la revisión es efectuada únicamente por la Asamblea y no sólo no está previsto el referéndum, sino que, por el contrario, se prohíbe a este respecto (art. 115.4 de la Constitución)⁵. Están previstas dos posibilidades de reforma constitucional, la que podemos llamar ordinaria y la extraordinaria, reguladas en los arts. constitucionales 284 a 289. La reforma ordinaria, la más habitual, se regula en el art. 284.1 de la Constitución, y se realiza cada cinco años con la aprobación de los dos tercios de los diputados de la Asamblea de la República. La revisión extraordinaria procede cuando se pretenda efectuar antes de transcurridos cinco años desde la anterior, y cuando lo soliciten los cuatro quintos de los diputados de la Asamblea de la República (art. 284.2), lo cual exige uno de los consensos más elevados del derecho comparado. En ninguno de los dos procedimientos cabe el veto o la devolución del proyecto por el Presidente de la República, que está obligado y limitado a promulgarla (art. 286.3 de la Constitución)⁶.

³ Puede verse GASPAS, J. y VITORINO, N. (1976): *As eleições de 25 de abril*, Horizonte, Lisboa.

⁴ Son opiniones autorizadas al respecto las de GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, V. (1984): *Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra ed., Coimbra, vol. I, 2ª ed., pp. 12-20 y 24-28.

⁵ En confirmación del inicial recelo político portugués ante los referendos nacionales veáanse MIRANDA, J. (1985): *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra ed., Coimbra, vol. II, 2ª ed., p. 149 y ss., y GOMES CANOTILHO, J.J. (1986): *Direito Constitucional*, Almedina, Coimbra, 4ª ed., p. 746.

⁶ La gran originalidad del sistema de reforma constitucional portugués es que incluye en el art. 288 la determinación de los límites materiales a la revisión, que son los siguientes: la independencia nacional y la unidad del Estado; la forma republicana de gobierno; la separación de las Iglesias y el Estado; los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales; la coexistencia del sector público, del sector privado y del sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción; la existencia de planes económicos en el ámbito de una economía mixta; el sufragio universal, directo y secreto en la designación de los titulares electivos de los Órganos de Soberanía, de las Regiones autónomas y

Desde la aprobación de la Constitución de 1976 en Portugal, se han producido cinco *reformas constitucionales*. Las dos primeras, de 1982 y de 1989, despojaron a la Constitución de las aristas más agudamente revolucionarias de su inicial formulación y flexibilizaron la economía⁷. La reforma de 1982 se destaca por la supresión de la Comisión Constitucional y del Consejo de la Revolución, que eran los órganos que utilizaba el Movimiento de las Fuerzas Armadas para condicionar el proceso político, siendo sustituida la Comisión por un auténtico Tribunal Constitucional⁸. La revisión de 1989 siguió liberalizando la economía y es reseñable porque abolió la irreversibilidad de las nacionalizaciones efectuadas después de la Revolución del 25 de abril de 1974, y porque introdujo con mucha cautela el referéndum de carácter nacional⁹. No obstante, lo que nos importa es detallar algo más las revisiones que se han dado desde 1992, que son las tres Reformas constitucionales que se comentan a continuación.

Eludiendo la exhaustividad, podemos señalar que en la *Tercera Revisión*, de 1992, los elementos novedosos de convergencia que nos interesa destacar son: la ratificación del Tratado de Maastricht, la previsión de la participación de la Asamblea en la construcción europea, así como la colaboración de las Regiones autónomas, la admisión del derecho de sufragio a los ciudadanos de la Unión Europea, la introducción de un precepto genérico por el cual se procura cobertura constitucional a la participación del Estado en la construcción europea y se incluyen límites o condiciones a esa construcción que, en el caso de Portugal, son el principio de reciprocidad, la realización de la cohesión económica y social, y el respeto al princi-

de los Entes locales, así como el sistema de representación proporcional; el pluralismo de expresión y organización política, incluyendo los partidos políticos y el derecho de oposición democrática; la separación y la interdependencia de los Órganos de Soberanía; la fiscalización de la constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas; la independencia de los Tribunales; la autonomía de las Entidades locales; y la autonomía política y administrativa de los Archipiélagos de las Azores y de Madeira. En cuanto a los aspectos teóricos de los límites materiales a la reforma constitucional, *vd.* GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito*, p. 748 y ss. y, con respecto a los portugueses del art. 288, GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, V. (1985): *Constituição*, vol. II, 2ª ed., p. 564 y ss.

⁷ La edición más actualizada de la Constitución es la de <http://www.parlamento.pt>, que tiene versión en español.

⁸ Para una síntesis de la Primera de las revisiones constitucionales *vd.* MIRANDA, J. (1985): *Manual*, vol. I, 3ª ed., p. 354 y ss., o (1994): «Introduction» a la Constitución de la República de Portugal, en *Recueil des Constitutions européennes* (ed. de F. Delpérée et al.), Bruselas, Bruylant, pp. 696-698; GOMES CANOTILHO, J.J. y MOREIRA, V. *Constituição*, vol. I, pp. 20-25. Acerca de este Tribunal constitucional véanse CARDOSO DA COSTA, J.M.M. (1992): *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2ª ed., y L. FAVOREU, *Los Tribunales Constitucionales*, Ariel, Barcelona, pp. 126-131.

⁹ Un resumen de la Segunda Reforma en MIRANDA, J.: «Introduction» pp. 698-701, y CARDOSO DA COSTA, J.J.M. (1994): «A evolução constitucional no quadro da Constituição da República de 1976», *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra* (en adelante, *BFD*) 70, pp. 401-403.



prio de subsidiariedad. Por último, con la reforma de 1992, se incorporaron preceptos constitucionales que permitan la adaptación del Banco Central portugués a la nueva fase de la Unión económica¹⁰.

Para dar una visión general de la *Cuarta Revisión* constitucional, de 1997, pese a ser bastante amplia y enjundiosa, empezamos señalando que todavía se denomina «Decreto Constitucional núm. 1/1997» y comienza con la adaptación de la Constitución al Tratado de Amsterdam, admitiendo la capacidad electoral de los ciudadanos extranjeros, la posibilidad de creación de distritos electorales uninominales, el derecho de iniciativa legislativa de los ciudadanos, reforzando los poderes legislativos de la Asamblea —que compartía con el Presidente de la República y con órganos de origen revolucionario—, y previendo, además, entre las atribuciones de la Asamblea la participación en la designación de los miembros portugueses en la organización Comunitaria¹¹.

En fin, la *Quinta Revisión* constitucional ya es aprobada por la Ley Constitucional núm. 1/2001, de 12 de diciembre, y constituye la primera manifestación de la revisión de carácter extraordinario. Tal vez por el alto grado de consenso parlamentario exigido se introducen menos reformas, lo que también viene a demostrar que Portugal cuenta con una Constitución más asentada. En concreto, la revisión de 2001 tuvo por objeto principal el reconocimiento de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional. Adicionalmente a las condiciones de reciprocidad, de la realización de la cohesión social y económica y del principio de subsidiariedad, se añade como nueva condición la existencia de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y se acuerda el ejercicio en común o en cooperación de los poderes necesarios para la construcción de la unidad europea. Se proclama como lengua oficial del Estado el portugués. A los extranjeros de lengua portuguesa con residencia permanente en Portugal (*os retornados*) se les reconocen derechos en términos de reciprocidad —derechos que no son conferidos a los demás extranjeros—; en cambio, sólo los portugueses podrán acceder a la Presidencia de la República, a la Presidencia de la Asamblea, al cargo de Primer Ministro, a las magistraturas en el Tribunal Supremo, al servicio en las Fuerzas Armadas y a la Carrera Diplomática. Igualmente, se rechaza la extradición por delitos políticos o por aquellos a los que en el Estado que la solicita corresponda la pena de muerte o lesión irreversible de la integridad física. En fin, se restringe la inviolabilidad del domicilio en los casos de delitos de criminalidad especialmente violenta u organizada, incluyendo el terrorismo y el tráfico de personas, armas o estupefacientes¹².

¹⁰ *Vd.* CARDOSO DA COSTA, J.J.M. «A evolução», pp. 403-405.

¹¹ Esta Cuarta revisión se puede consultar todavía en <http://www.parlamento.pt>. y acerca de esta reforma pueden verse las colaboraciones al respecto en el número 74 de 1998 del *BFD*, de MOEIRA, V.; URBANO, M.B.; SARMENTO E CASTRO, C.; SAMPAIO VENTURA, C. y VEIGA, P. en las pp. 405-555.

¹² *Loc. cit.* de internet.

1.3. EL REFERÉNDUM NACIONAL EN PORTUGAL

En Portugal estaba previsto el *referéndum* desde 1989, pero de modo cauteloso, y su experiencia ha sido bastante decepcionante. Ahora el referéndum se regula en los diez apartados del art. 156 de la Constitución, aunque de modo restrictivo; así, se excluyen materias como las enmiendas de la Constitución, se duda si cabe el referéndum para la ratificación del nuevo Derecho primario europeo y, además, los referendos portugueses son del tipo exigente y obligan a la participación en ellos de la mayoría absoluta de los censados¹³.

La moda referendaria se impuso después de la aprobación de la Ley Orgánica 15-A/1998, de 3 de abril, del régimen del referéndum. El 28 de junio de 1998 se celebró el primer referéndum sobre la despenalización del aborto, que no alcanzó el 15% de participación. Posteriormente el Gobierno se empeñó en celebrar otros dos: uno, que confirmara la integración de Portugal en Europa en los términos del Tratado de Amsterdam y, otro, que pretendía la regionalización total del Portugal continental, de modo que el país fuera un auténtico Estado regional (pues, por ahora, Portugal sigue siendo un Estado unitario como regla, que excepcionalmente admite dos Regiones autónomas, los Archipiélagos de Azores y Madeira)¹⁴. La admisibilidad constitucional del primero de los referendos fue rechazada por el Tribunal Constitucional (Acuerdo del Pleno 531/1998, de 29 de julio)¹⁵, si bien aceptó la del referéndum acerca de la regionalización (Acuerdo del Pleno 532/1998, de 29 de julio)¹⁶. En fin, el referendo sobre la regionalización se celebró el 8 de noviembre de 1998 y resultó fallido, pues la abstención fue del 51,5%.

Lógicamente, ante esta experiencia, se defraudaron las ilusiones referendarias y se agravaron los síntomas del acusado abstencionismo en la política portuguesa.

2. LAS ÚLTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN FRANCIA

La Constitución francesa de la Quinta República de 1958 fue la consecuencia de la vuelta al poder del General De Gaulle, el héroe y dirigente de la Resistencia durante la segunda guerra mundial, que sería invitado a retornar a la

¹³ Consúltense BARBOSA RODRIGUES, L. (1994): *O referendo português a nível nacional*, Coimbra ed., Coimbra.

¹⁴ MIRANDA, J. lo califica como «Estado unitario regional» (*Manual*, vol. III, 1987, 2ª ed., p. 243 y ss.).

¹⁵ Hay que reconocer el buen sentido del TC, pues la portuguesa era una operación mucho más peligrosa que la de los dos referendos irlandeses de 2001 y 2002 sobre el Tratado de Niza, y que la de los últimos referendos en Italia y Francia, de los que se tratará luego.

¹⁶ Los Acuerdos se reproducen en la página de jurisprudencia del sitio <http://www.tribunalconstitucional.pt>. En lo relativo al proyecto de 1998 de regionalización, remitimos a MOREIRA, V. (1998): «Organização, atribuições, poderes e competências das Regiões Administrativas», *BFD*, 74, pp. 657-670.

Presidencia de la República por esas fechas, tras los fracasos de Francia en las guerras frente al independentismo en Indochina y sobre todo en Argelia. La Constitución de 1958, que se presenta como una reforma de la Constitución de la IV República de 1946, fue redactada con discreción por un Comité Consultivo Constitucional dirigido por De Gaulle y su Ministro de Justicia Michel Debré, y luego sometido a un referéndum, el 28 de octubre, con abrumadores resultados a favor¹⁷. La oposición socialista y comunista consideró este proceso constituyente como una imposición intolerable, de tal modo que durante bastante tiempo se pensaba que la Constitución duraría únicamente el tiempo de permanencia en el poder del General¹⁸. Desde el punto de vista jurídico-político esta Constitución era la de un Estado político-territorialmente unitario, con una forma de gobierno semipresidencial o semiparlamentaria¹⁹, puesto que, desde 1962, el Presidente es elegido directamente por el pueblo mediante un sistema mayoritario de *ballottage*²⁰ y desempeña poderes efectivos que van mucho más allá de los de un presidente o monarca parlamentario. En general, en la redacción inicial del texto existe un marcado predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y bastantes prevenciones frente a los partidos políti-

¹⁷ Acerca de las causas de la elaboración de la Constitución de la Quinta República remitimos a HAURIUO, A. *et al.*, (1980): *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2ª ed., p. 577 y ss.; y en cuanto al procedimiento, a CRUCIFIX, L. y VIBERT-VICHER, A. (1995): «Constitution française du 4 octobre 1958», *Documents d'études. Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1.04, (monográfico), Documentation française, París (en adelante, *Documents d'études*); y trata de ambos aspectos ASTIE, P. (1985): «La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la V^e République», en *Droit Public* (Dir. de Auby, J.M.), Economica, París, 1985, pp. 55-64.

¹⁸ Más precisiones sobre este particular en TAJADURA, J. (1997): *La V República francesa*, Pamplona, EUNSA, pp. 13-15. En lo que se refiere a la inestabilidad constitucional histórica francesa *vd.* las publicaciones conmemorativas del bicentenario de la Revolución, así como el número monográfico especial «1789-1989. Histoire Constitutionnelle», *Pouvoirs*, 50, 1989, y MARTIN-PANNETIER, A. (1990): *Institutions et vie politique françaises de 1789 à nos jours*, LGDJ, París, 2ª ed., y la más tardía de DUHAMEL, O. (1995): *Histoire constitutionnelle de la France*, Seuil, París.

¹⁹ La acuñación de la calificación se atribuye a DUVERGER, M. (1964): *s.v.* «Une République consulaire», en *Encyclopédie française*, t. x, *L'État*, S. de la E.F., París, pp. 218-224 (aunque en español puede verse en sus *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, 5ª ed., p. 294 y ss.) y, p. e. sigue esta calificación QUERMONNE, J.-L. *Les régimes politiques occidentaux*, Eds. du Seuil, París, 155-160. Sin embargo, la calificación ha sido contestada y, para Colliard, J.C. se trata de un sistema parlamentario estabilizado con un correctivo presidencial (*Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, p. 341), mientras que para AVRIL, P. y GICQUEL, J. y para LAUVAUX, P. sería una modalidad de «parlamentarismo racionalizado» (de los dos primeros, *Droit Parlementaire*, Montchrestien, París, 1988, pp. 1 y 5; y del tercero, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du Pouvoir Exécutif*, Bruylant, Bruselas, 1988).

²⁰ Sobre la noción, *vd.* AVRIL, P. y GICQUEL, J. (1986): *Lexique. Droit Constitutionnel*, PUF, París, p. 15. Esta reforma, manifiestamente inconstitucional, la efectuó De Gaulle basándose en el art. 11 de la Constitución sin la intervención parlamentaria y mediante una fuente *extra ordinem* de reforma llamada «ley referendaria» que, a pesar del rechazo de los partidos políticos, el Consejo Constitucional no invalidó por la presión popular que la asistía. Realmente el primero en admitirlo fue el Consejo de Estado con su Dictamen de 1 de octubre de 1962, y el Consejo Constitucional lo hizo con su Decisión 20/1962, de 6 de noviembre.



cos, por lo que posee ciertos tintes autoritarios, siendo ostensibles los del art. 16 que, en determinados supuestos de emergencia, permite al Presidente la asunción de plenos poderes normativos y ejecutivos²¹.

2.1. EL SISTEMA DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN FRANCIA

El sistema de revisión constitucional del art. 89 determina que la iniciativa de la revisión corresponde conjuntamente a los miembros del Parlamento (proposición), o al Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro (proyecto). La revisión debe ser aprobada por las dos Cámaras en términos idénticos (y, al no preverse una Comisión Mixta, esto dio lugar al instituto parlamentario de la *navette* constitucional²²) y antes de la promulgación puede ser sometida a referéndum²³. Sin embargo, el referéndum no es preceptivo (de modo semejante a como ocurría en Italia), pues esta consulta popular puede ser evitada si lo acuerda el Presidente de la República y lo somete a las dos Cámaras reunidas en un único Congreso en el castillo de Versalles y la enmienda consigue los 3/5 de los sufragios expresados²⁴.

El General De Gaulle era partidario de los referendos hasta que en 1969 le resultó fallido uno que pretendía ser una ley referendaria de reforma sobre la regionalización y la modificación de la composición del Senado, razón por la que se retiró del poder²⁵. Posteriormente los Presidentes se preocuparon de evitar el referéndum hasta el acceso a la presidencia del neo-gaullista Chirac, que volvió a esa práctica, si bien el único referéndum constitucional sobre el *quinquennat* resultó de una participación muy escasa.

Como decíamos, la Constitución se aprobó con malos augurios; no obstante, hoy, cuando se cumplen sus 45 años, sigue vigente, lo que se debe, en gran parte, a las 16 revisiones constitucionales que ha sufrido a lo largo de este tiempo²⁶.

²¹ Nos hemos ocupado de las características de la V República, especialmente en lo relativo a su sistema de fuentes en (1990): *Contribución al examen de la transformación de la categoría de ley en los Estados Constitucionales contemporáneos*, Universidad de La Laguna, 1990, t. I, pp. 141-159.

²² *Vd.* el concepto en (1986): *Dictionnaire de la Constitution* (Ed. de R. Barillon *et al.*), Cujas, París, 4ª ed., p. 339.

²³ Teniendo en cuenta nuestra historia constitucional, tenemos que compartir en cierto modo las ideas de MELLA, É. (2002) respecto a la promulgación de la Constitución y las leyes constitucionales, puesto que las degradan, al tiempo que revalorizan la función presidencial («La promulgation de la Constitution», *RDP*, 1-2, pp. 458-484).

²⁴ Sobre el sistema de reforma constitucional merece la pena recordar obras de otros clásicos franceses como CARRÉ DE MALBERG, R. (1985): *Contribution a la Théorie Générale de l'État*, Eds. CNRS, reimpresión de la ed. de 1922, t. II, p. 497 y ss.; BURDEAU, G. (1969): *Traité de Science Politique*, LGDJ, t. 4º, p. 234 y ss.; y LECLERCQ, C. (1989): *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Litec, París, 6ª ed., p. 454 y ss.

²⁵ Véase GICQUEL, J. (1988): «Chronique institutionnelle», *Pouvoirs*, 49, p. 137.

²⁶ También los franceses comienzan a conmemorar los aniversarios de la Constitución, así, p. ej., el número especial (1989): «La V^e République — 30 ans —», *Pouvoirs*, 49, o el número especial

2.2. LAS ÚLTIMAS REVISIONES CONSTITUCIONALES FRANCESAS

Desde 1958 se han aprobado dieciséis *reformas constitucionales*, aunque únicamente doce por el procedimiento del art. 89, y desde 1992 se han producido doce revisiones constitucionales en Francia. Será de estas últimas doce de las que vamos a tratar²⁷; todas las reformas aprobadas han sido previamente proyectos del Ejecutivo y ninguna lo fue mediante proposición parlamentaria.

Por *Loi Constitutionnelle* (en lo sucesivo LC) 92-554, de 25 de junio de 1992, se aprobó la reforma constitucional para la adaptación al Tratado de Maastricht debido a que el Consejo Constitucional, en su Decisión 308/1992, del 9 de abril, al contrario que nuestro Tribunal Constitucional, examinó previamente la compatibilidad de la totalidad del Tratado con la Constitución y advirtió tres disconformidades: el reconocimiento de la participación de los ciudadanos en las elecciones municipales, la política común por medio de mayoría cualificada con respecto a la supresión de los visados, y la previsión de una moneda única como el euro. Los poderes activos procedieron a reformar la Constitución para permitir su adaptación a estas novedades y, significativamente, resistemizaron la Constitución —como harían otros países—, de modo que el Título xv se dedica exclusivamente a la Unión Europea, añadiendo los artículos 88-1 a 88-4. Además, en esta reforma se modifica el artículo 21 para precisar que la lengua oficial de la República es el francés, modificándose también el art. 54 (permitiendo a las minorías el requerimiento previo ante el Consejo Constitucional antes de la conclusión de un Tratado que pudiera ser inconstitucional) y el art. 74 acerca de los Territorios de Ultramar.

La LC 93-952, del 27 de julio de 1993, reformó el Consejo Superior de la Magistratura y reguló la responsabilidad penal de los Ministros. En noviembre de 1992 el Presidente Mitterrand anunció un proyecto de reforma más amplio, que incluía la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad y algo semejante al amparo constitucional; sin embargo, el resultado de las elecciones obligó a reducir su alcance limitándolo fundamentalmente a una reorganización del Consejo Superior de la Magistratura. La reforma efectiva consistió en modificar la composición de dicho Consejo, afectando al art. 65, y en organizar su trabajo en dos Secciones, una de ellas dedicada al gobierno de los jueces y magistrados (*magistrats du siège*) y la otra Sección especializada en el gobierno de la carrera fiscal (*magistrats*

de la *Revue du Droit Public de la Science Politique en France et à l'étranger* (en lo que sigue RDP), dedicado monográficamente a la cuestión «La VI^e République?», 1/2, 2002. E, incluso, la entidad de sus reformas constitucionales es tan amplia que ha dado lugar a varios estudios monográficos como los de AVRIL, P. y CONAC, G. (1999): *La Constitution de la République Française. Textes et révisions*, Montchrestien, 2^a ed., de BIGAUT, C. (2000): *Le réformisme constitutionnel en France (1789-2000)*, Documentation française, París, y el de FRAISSEIX, P. (2002): «La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions», RDP, 1/2, pp. 458-484.

²⁷ Acerca de estas revisiones remitimos a BIGAUT, Ch. (2000): «Les révisions de la Constitution de 1958», *Documents d'études*, 1.20, monográfico; y, en lo que se refiere a las reformas de 1962 a 1995, TAJADURA, J.: *La V República*, pp. 146-157.



du parquet); además en esta reforma se revisa el artículo 68 y se añaden los artículos 68-1 y 68-2 relativos a la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno ante el Tribunal de Justicia de la República, un órgano mixto de jueces y parlamentarios.

Ese mismo año fue promulgada la *LC núm. 93-1256, del 25 de noviembre de 1993*, por la que se modifica el derecho de asilo, como consecuencia de un parecer del Consejo Constitucional²⁸. La nueva reforma consistió en añadir un nuevo artículo constitucional (el art. 53-1) que implicaba hacer posible aplicar en Francia los «Acuerdos de Schengen», y permitía la firma de los Acuerdos incluso por Estados extranjeros no pertenecientes al mismo. El precepto reafirmaba el reconocimiento expreso del asilo y la protección de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, así como el examen de las demandas planteadas en ese sentido, que hasta la fecha tenía como único título el del preámbulo de la Constitución de 1946.

La siguiente reforma se produjo por medio de la *LC núm. 95-880, del 4 de agosto de 1995*, que versaba sobre la ampliación del ámbito del referéndum, la sesión parlamentaria única y la inmunidad parlamentaria. El 31 de marzo de 1995, Chirac, a la sazón Primer Ministro y candidato a la Presidencia, exigió una serie de reformas, por lo que se aprobó una nueva revisión tendente a reforzar los poderes del Parlamento, aunque esa reforma constitucional es heterogénea. Por ella se modifican 6 artículos de la Constitución. Efectivamente, se modificó el artículo 11, en el que se admite la convocatoria por el Presidente de la República (sea a propuesta del Gobierno, o sea de las dos Cámaras) de un referéndum legislativo (no necesariamente constitucional) para las reformas de la política económica y social y de los servicios públicos que las desarrollan²⁹. El artículo 26 reconoce a los parlamentarios una inmunidad semejante a la que protege a nuestros representantes en las Cortes, aunque sólo durante el período de sesiones y no a lo largo de toda la Legislatura. En el artículo 28 (frente a la regulación anterior que dejaba la decisión en manos del Ejecutivo) se permite que sean las Cámaras las que determinen el número de sus sesiones ordinarias, aunque se reduzcan formalmente a una sesión parlamentaria única (anteriormente había dos períodos de sesiones de tres meses cada uno, y ahora un único período de nueve meses, desde el primer día laborable de octubre hasta el último día laborable de junio siguiente) y se remitan los detalles a su fijación por los reglamentos parlamentarios. En el artículo 48 se merma un poco la disposición gubernamental sobre el orden del día de las Asambleas. En el art. 49 se admite que un parlamentario pueda firmar hasta 3 mociones de censura en un período de sesiones y únicamente una en una sesión extraordinaria. En el artículo 51 se prevé la celebración de sesiones extraordinarias en los casos del planteamiento de una cuestión de confianza por el Gobierno o de la interposición de una moción de censura por el Parlamento. Se añadió un artículo 68-3 relativo a la responsabilidad penal de

²⁸ Que el 13 de agosto de 1993 declaró inconstitucional una Ley que aplicaba los «Acuerdos de Schengen».

²⁹ Criticó el alcance de esta ampliación del referéndum legislativo CARCASSONNE, G. (1996): *La Constitution*, Eds. du Seuil, París, pp. 88-89.

los miembros del Gobierno que consiente la posibilidad de retroactividad. En fin, con esta importante reforma parlamentarista se derogaron el artículo 76 y los Títulos XIII y XVII de la anterior Constitución.

Mediante la *LC núm. 96-138, de 22 de febrero de 1966*, de financiación de la Seguridad Social se logró paliar su inminente crisis con la adopción de una normativa constitucional. El 15 de diciembre de 1995, el *Premier Juppé* anunció los riesgos de crisis y anticipó una reforma constitucional que extendía los poderes parlamentarios en este campo. Por la revisión se modifican dos artículos constitucionales y se añade uno nuevo. Básicamente la reforma del art. 34 supone atribuir la aprobación del régimen de la Seguridad Social al Parlamento por medio de una Ley orgánica, como la que se exige para la aprobación de los Presupuestos, imponiendo el equilibrio entre sus ingresos y gastos. En el art. 39 se determina que, al igual que sucede con los Presupuestos, el proyecto de financiación de la seguridad social se debe depositar antes en la Asamblea Nacional. Y, en fin, en el art. 47-1 se regula el procedimiento de *navette* en la aprobación de la ley orgánica de financiación de la Seguridad Social.

La *LC núm. 98-90, del 20 de julio de 1998*, confiere un estatuto transitorio para Nueva Caledonia, y así fragua constitucionalmente cierta autonomía de Nueva Caledonia, superior a la de los demás Territorios de Ultramar (TOM). Después de las graves y sangrientas revueltas de principios del año en Nueva Caledonia, en el Pacífico, se llega el 5 de mayo de 1998 a los «Acuerdos de Nouméa», que prevén la salida negociada y consensuada de la crisis mediante una consulta al Territorio sobre una Ley Constitucional *ad hoc*³⁰. No obstante, la reforma constitucional es bastante limitada, pues se reduce a separar a Nueva Caledonia del régimen de los Territorios de Ultramar y le reconoce un Estatuto que la dota de auténtica autonomía política, con la posibilidad de aprobar actos normativos con fuerza de ley, y que, para simplificar, podemos equiparar su régimen al de nuestras Comunidades Autónomas (nuevos arts. 76 y 77, que conforman un nuevo Título XII en el que, por cierto, se reconocen como Disposiciones transitorias). El primero de los preceptos exige un referéndum regional para ratificar los Acuerdos y en el art. 77 se prometen, mediante la aprobación de una futura Ley Orgánica, transferencias de competencias a Nueva Caledonia, algunas con valor de ley e incluso la determinación de las condiciones y plazos por los que Nueva Caledonia accederá a la soberanía plena.

Por medio de la *LC núm. 99/49, del 25 de enero de 1999*, se hace posible la aplicación por Francia del Tratado de Amsterdam. Este Tratado de la construcción europea fue firmado el 2 de octubre de 1997; no obstante, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo requirieron al Consejo Constitucional, en virtud del art. 54 de la Constitución, para que se pronunciara acerca de la compatibilidad con la Constitución. Y el Consejo, por medio de su Decisión 97-394, de 31 de

³⁰ Para ampliar puede verse ROSSINYOL, G. (2000): «Les accords de Nouméa du 5 mai 1998: un nouveau statut pour la Nouvelle-Calédonie», *RDP*, 2, pp. 445- 485.

diciembre, estimó que el Título IV (en la nueva numeración) relativo a los visados, asilo, inmigraciones y otras políticas relacionadas con la libertad de circulación, podía ser desarrollado mediante el proceso de codecisión (en virtud del art. 73 O del Tratado), lo cual implicaba la solución por mayoría cualificada y, al tiempo, «podría conducir a que se afecten las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional», por lo que estas disposiciones resultan contrarias a la Constitución vigente. En consecuencia, fue necesaria la reforma de la Constitución mediante la ley Constitucional que modificó los arts. 88-2 (admitiendo la transferencia de competencias en materia de libre circulación) y 88-4 (en el que se determina un procedimiento de gran relevancia jurídico-constitucional: por un lado, porque exige la comunicación al Parlamento francés de todos los proyectos que se sometan al Consejo de la Unión y que tengan naturaleza legislativa y, por otra, porque exige la comunicación de cualquier otro tipo de proyectos de medidas a adoptar por cualquier otra institución europea. El Parlamento francés no tendrá capacidad de veto; sin embargo, sí de voto, pues debe adoptar una Resolución al respecto, incluso fuera del período de sesiones).

En ese mismo año, se aprobó la *LC núm. 99-568, del 8 de julio de 1999*, que es otra reforma constitucional francesa debida a factores externos. La Conferencia diplomática de Roma del 15 al 17 de julio de 1998 había aprobado el Estatuto de la Corte o Tribunal Penal Internacional, y de nuevo el Presidente de la República y el Primer Ministro, el 24 de diciembre de 1998, requirieron la intervención del Consejo Constitucional al respecto. En su Decisión núm. 98-408, de 22 de enero de 1999, el Consejo estimó varias incompatibilidades entre el Estatuto y la Constitución y, entre ellas, que atentaba contra la inmunidad e inviolabilidad del Presidente de la República y contra la inmunidad del Primer Ministro y de los parlamentarios. En consecuencia, después de la firma, pero antes de la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, se hizo necesaria una reforma de la Constitución consistente en la inserción de un nuevo artículo 53-2, por el cual se reconocía la jurisdicción en Francia del mencionado Tribunal Penal Internacional.

El mismo día que la anterior LC, en el Congreso del castillo de Versalles se aprobó la *LC 99-569 del 8 de julio de 1999*, con la cual se revisa la Constitución para potenciar la igualdad de géneros. Efectivamente, se considera que el Consejo Constitucional ha roto con su doctrina establecida en la Decisión de 18 de noviembre de 1982 (en la que entendía que las reglas aplicables a la representación política prohibían cualquier distinción entre hombres y mujeres), puesto que en la Decisión de 31 de diciembre de 1997 acerca del Tratado de Amsterdam no opuso reparos a la discriminación positiva que admite el art. 141, por lo que se decide la reforma de la Constitución, concretamente de su artículo 3 (que establece la paridad en las elecciones) y de su art. 4 (que la impone en los partidos y grupos políticos)³¹.

³¹ Se debe anotar que el primero en preconizarlo fue Juppé en la Asamblea, siendo todavía Primer Ministro, en 1997, y lo proponía para las elecciones mediante los sistemas de listas, que son

La siguiente reforma constitucional francesa es la producida por la *LC núm. 2000-964, del 2 de octubre de 2000*, conocida como la del septenato o quinquenato³². La duración del mandato presidencial de 7 años, en la que cabía la reelección, permitía excesos que aproximaban la figura presidencial a la de un monarca absoluto, o mejor, a la de un monarca constitucional, e incluso a la de un dirigente de un Estado autoritario, y, por otra parte, como la duración del mandato parlamentario era menor, daba lugar a situaciones de cohabitación de Presidentes de izquierda y Primeros Ministros de derecha o viceversa, lo cual, tras ensayos con los Presidentes Mitterrand y Chirac, terminó por considerarse indeseable. La reforma del mandato presidencial enfrentó al Presidente Chirac, y al Primer Ministro Jospin, por lo que se encontró la solución de someter la reforma Constitucional a referéndum. Esta reforma se limitó a reducir el mandato presidencial de siete a cinco años en el art. 6 de la Constitución. El referéndum de ratificación se celebró el 24 de septiembre de 2000, en medio del desinterés general y de una descorazonadora abstención (el 69,29%); no obstante, los que se pronunciaron fueron inequívocamente favorables a la reforma (el 72,91%), frente a los que se opusieron (el 27/09%).

Para terminar con las reformas constitucionales francesas hay que hablar de las dos que se han aprobado este mismo año 2003.

La *LC núm. 2003/267 del 25 de marzo de 2003*, relativa al mandato (u orden) de arresto (o captura) europeo se había depositado en la Asamblea Nacional el 14 de noviembre de 2002³³ y fue aprobada el 17 de diciembre del mismo año (TA núm. 59). Y el Senado la adoptó conforme a la misma redacción el 22 de enero de 2003 (TA núm. 59). El proyecto de LC introdujo un apartado en el art.88-2 que se limita a este tenor: «La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne». La aprobación del proyecto de LC se hizo sin recurrir al referéndum, pues se aprobó en el Congreso de Versalles de 17 de marzo de 2003, en el cual también se ratificó parlamentariamente la última de las LLCC de las que nos tenemos que ocupar³⁴.

los propicios para ello. No obstante, el Primer Ministro Lionel Jospin asumió la propuesta en una dimensión más amplia, y en su proyecto de LC de junio de 1998 determinaba la paridad de géneros en lo referente a la función pública (al igual que en Italia, *ut infra* se verá). Sin embargo, en el ámbito parlamentario la reforma se redujo a la dimensión electoral y de los partidos.

³² Vd. el *Journal officiel de la République Française* (en adelante *JO*), núm. 229, del 3 de octubre de 2000. Puede verse el debate entre once constitucionalistas acerca de la cuestión del quinquenato en *RDP*, 4, 2002, pp. 943-1035. Hemos manejado el texto constitucional francés de CRUCIFIX, I. y VIBERT-VICHER, A. (2000): «Constitution française du 4 octobre 1958», *Documents d'études*, 1.04, monográfico, p. 3 y ss.; sin embargo, recomendamos la edición electrónica en <http://www.assemblee-nationale.fr>, porque probablemente muy pronto estará más actualizada.

³³ Remitimos a www.assemblee-nationale.fr, concretamente al Texto Adoptado (en lo sucesivo TA) con el núm. 378; la publicación oficial se hizo en el *JO* núm. 72, del 26 de marzo de 2003.

³⁴ Los dos proyectos fueron tratados de modo semejante por la cúpula estatal: primero, el Presidente de la República, después de consultar con el Primer Ministro y con los dos Presidentes de



La reforma constitucional de más enjundia potencial ha sido la introducida por la *LC núm. 2003-276, del 28 de marzo de 2003* «relative à l'organisation décentralisée de la République», porque en el Estado más unitarista y centralista de Europa se está haciendo un nuevo ensayo de descentralización territorial del poder político. Efectivamente, inmediatamente después de ganar Chirac las últimas elecciones legislativas, el Primer Ministro Raffarin anunció un amplio plan de modernización y de acentuación de la democracia de proximidad, que incluía un nuevo sistema de descentralización y un reforzamiento del poder local. Así, con fecha 12 de octubre de 2002, el Consejo de Ministros aprobó, a título experimental, un proyecto de Ley Constitucional relativo a la organización descentralizada de la República sistematizado en once artículos. El 6 de noviembre el proyecto fue aprobado en primera lectura por el Senado, también con carácter experimental, si bien con muchas modificaciones, pues se aprobaban siete artículos de los propuestos, se cuestionaban cinco y se quería añadir uno más³⁵, con lo que se iniciaba una corta *navette* constitucional. La Asamblea aprobó el texto con leves modificaciones (aceptadas por la Comisión del Senado) el 4 de diciembre de 2002 (TA núm. 42). Y el Senado aprobó en segunda lectura el proyecto sin modificaciones el 11 de diciembre de 2002 —TA núm. 36 (2002-2003)—. Finalizó la fase constitutiva parlamentaria, pero no la de perfeccionamiento, porque incluso la oposición requirió ante el Consejo Constitucional el examen de su constitucionalidad (el cual, en su Decisión 469/2003, de 23 de marzo, manifestó que no eran asunto de su competencia las Leyes Constitucionales). Como se ha dicho, el proyecto de LC también se aprobó en el Congreso de Versalles del 17 de marzo pasado, aunque en este caso con más discusión y menos consenso. Dado que todavía es preciso su desarrollo mediante una serie de Leyes Orgánicas, aún es pronto para pronunciarse sobre el resultado legislativo final; no obstante, podemos adelantar que parece más bien un fortalecimiento de la descentralización administrativa regional. Al respecto, el proyecto distingue entre Regiones, Colectividades de Estatuto particular y Colectividades de Ultramar; algunas de estas entidades tienen reconocidas atribuciones normativas previa delegación legislativa; lo que sí se refuerza es la financiación de sus competencias administrativas, se prevé un fondo de compensación, se reconoce el principio de subsidiariedad, al tiempo que se potencian las atribuciones de la Administración Local y se admiten, previa autorización estatal, varios referendos de carácter sub-estatal, así como la iniciativa popular normativa de ese mismo carác-

la Asamblea y del Senado, se decidió por la opción de la ratificación de ambos por el Congreso y no mediante referéndum (Comunicado de la Presidencia de la República del 19 de diciembre de 2002) y, después, el Presidente de la República de manera unipersonal escogió el 17 de marzo para la deliberación de ambos proyectos (Comunicado del 25 de febrero de 2003, que se pueden confrontar en el sitio www.elysee.fr).

³⁵ Véase en www.senat.fr, el TA núm. 26 (2002-2003), si bien la publicación oficial de esta LC se efectuó en el *JO* núm. 75, del 29 de marzo de 2003.

ter. En total se modifican nueve artículos constitucionales y se incorporan seis nuevos artículos³⁶.

2.3. REFERENDOS FRANCESES DURANTE LA V REPÚBLICA

En Francia existen dos modalidades de *referendos*: el referéndum constitucional en sentido restringido del art. 89, y el referéndum del art. 11, que se ha utilizado para la aprobación de «leyes referendarias» con la fuerza (activa y pasiva) de una Ley Constitucional, como decidió De Gaulle en 1962 y en 1969, y que puede utilizarse para aprobar tanto leyes orgánicas como ordinarias, como para cualquier otra cuestión³⁷.

Ya se ha dicho que el referéndum del art. 89 únicamente se utilizó una vez para la aprobación de la reducción del mandato presidencial a cinco años en el año 2000. Sin embargo, el referéndum del artículo 11 se ha utilizado en estas siete ocasiones: para el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de Argelia (enero de 1961), con el fin de aprobar los «Acuerdos de Évian» y reconocer la independencia de Argelia (abril de 1962), para la elección del Presidente de la República mediante sufragio universal directo y con el sistema del *ballottage* (octubre de 1962), para la reforma del Senado y de la regionalización (abril de 1969), para la ampliación de los seis Estados fundadores de las Comunidades Europeas a nueve Estados miembros, incluyendo al Reino Unido (abril de 1972), para la aprobación de los «Acuerdos de Matignon» acerca de Nueva Caledonia (noviembre de 1988) y para la ratificación del Tratado de Maastricht (septiembre de 1992)³⁸.

Hacemos balance parcial de estos ocho referendos franceses señalando que sólo uno resultó negativo, y que han sido partidarios de esta técnica de democracia

³⁶ De los preceptos constitucionales que no se integran en el Título de la nueva descentralización, son de destacar las modificaciones del art. 1º de la Constitución (en el que se añade la proclamación de que «la organización de la República es descentralizada») y del art. 39 (que impone la prioridad de lectura por el Senado en el examen de los proyectos de ley que tengan por objeto la organización de la descentralización territorial).

³⁷ Expusimos parte de las diferencias doctrinales sobre las leyes referendarias en *Contribución...*, t. 1, p. 142, núm. 325.

³⁸ Éste es un referéndum del art. 11 y no del art. 89, puesto que el proyecto de Ley Constitucional se había perfeccionado desde la aprobación por la mayoría requerida del Congreso de Versalles, que había tenido lugar el 23 de junio de ese año. La celebración del referéndum se explica, en términos jurídicos, porque mediante él se añadió un «Título XIV. De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea» (cf. CARCASSONNE, G. *La Constitution*, pp. 90-91, y BIGAUT, Ch. «Les révisions», pp. 3-8) y, en términos políticos, por la importancia del Tratado de la Unión Europea y el afán de rentabilizar el espíritu europeísta dominante en aquellos días (sobre esa importancia *vd.* (1994): *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe* [Dirección de Masclat, J.C. y Maus, D.], La Documentation française, París, y BERRANGER, T. de (1995): *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, París).



directa tanto el general De Gaulle como el neo-gaullismo, si bien la escasa participación en el último parece que por un tiempo disuadirá de su utilización³⁹.

3. REVISIONES CONSTITUCIONALES EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS EN ITALIA

3.1. EL SISTEMA ITALIANO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL

En el apartado dedicado a la descripción de este sistema de reforma constitucional nos detendremos algo más, pues la complejidad de ciertos aspectos así lo requiere. Hay que empezar diciendo que, en lo esencial, el procedimiento italiano de revisión constitucional del art. 138 de la Constitución es semejante al francés del art. 89, y es, especialmente, análogo al procedimiento ordinario de reforma español del art. 167 CE. La revisión constitucional se produce en Italia por medio de la aprobación de las Leyes Constitucionales previstas en el artículo 138 de su Constitución, es decir, el proyecto es aprobado por cada una de las dos Cámaras parlamentarias en dos deliberaciones con un intervalo de tres meses, y en la segunda deliberación es precisa la aprobación por la *Camera dei Deputati* y el *Senato* por una mayoría de dos tercios⁴⁰. Cabe, sin embargo, que, si alguna de las dos Cámaras lo aprueba únicamente por mayoría absoluta, se pueda solicitar un referéndum de ratificación constitucional (o por un quinto de los parlamentarios de una de las Cámaras, o por 500.000 electores, o por cinco Asambleas regionales) y, transcurridos tres meses sin que se solicite, entrará en vigor⁴¹.

³⁹ Para una visión crítica del tema véase NUSS, P. (2000): «Référéndum et initiative populaire en France: de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier», *RDJ*, 5, pp. 1.441-1.493.

⁴⁰ Entre los planteamientos clásicos autorizados sobre de la revisión constitucional italiana, destacamos los de CRISAFULLI, V. (1970): *Lezioni di Diritto Costituzionale, I. Introduzione al Diritto Costituzionale Italiano*, CEDAM, Padua, 2ª ed., pp. 90-91 y 100-110; (1971): *II.1. L'ordinamento costituzionale italiano*, 2ª ed., pp. 59-77; ESPOSITO, C. (1963): «Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali», en *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, Giuffrè, Milán, vol. III, p. 189 y ss.; MORTATI, C. (1976): *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, t. II, 9ª ed., p. 1.225 y ss.; y PIZZORUSSO, A. (1977): *Delle fonti del Diritto*, Zanichelli, Bologna, p. 386 y ss. Son de una etapa intermedia, CONTINI, G. (1984): *La revisione costituzionale in Italia*, Giuffrè, Milán; LAVAGNA, C. (1985): *Istituzione di Diritto Pubblico*, UTET, Turín, 6ª ed., p. 190 y ss.; RESCIGNO, G.U. (1984): *Corso di Diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2ª ed., p. 222 y ss.; ZAGREBELSKY, G. (1987): *Manuale di Diritto Costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Turín, pp. 114-119, y CICONETTI, S.M. (1989): voz «Revisione costituzionale», *Enciclopedia del Diritto*, t. XL, pp. 134-156.

⁴¹ En Italia sólo recientemente han empezado a publicarse monografías acerca de la reforma constitucional y, así, únicamente podemos citar a TARCHI, R. (1995): «Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)», en *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993) (Commentario della costituzione de G. Branca y A. Pizzorusso)*, Zanichelli, Bologna-Roma, p. 300 y ss., y, más posteriores, a CERVATI, A.A.; PANUNZIO, S.P. y RIDOLA, P. (2001): *Studi sulla riforma costituzionale*, G. Giappichelli, Turín; FERRI, G. (2001): *Il referendum nella revisione costituzionale*, CEDAM, Padua, y a DOGLIANI, M. (2001): «La legislazione costituzionale»,



Hay que precisar que no todas las Leyes Constitucionales versan sobre la revisión expresa del articulado de la Constitución en sentido formal, o mejor, instrumental o documental. En efecto, la Constitución prevé Leyes Constitucionales que, sin modificar la redacción de sus preceptos, por medio de una especie de remisión condicionan de modo esencial la eficacia o el desarrollo de las normas constitucionales, de modo que se podrían calificar como revisiones tácitas o implícitas⁴²; así sucede, p. ej., con la regulación de los cinco Estatutos de Autonomía especial que pueden derogar las normas estrictamente constitucionales sobre las Regiones, o con las normas de organización, funcionamiento y atribuciones de la Corte o Tribunal Constitucional. Desde 1948 hasta la fecha en que cerramos este trabajo se han aprobado treinta y tres Leyes Constitucionales, de las cuales veinte no han modificado formalmente, o no revisaban expresa e instrumentalmente la Constitución, y sí la han modificado expresamente trece. Ésta es una de las razones por las que en Italia se prefiere hablar de las reformas institucionales, porque tienen un sentido más amplio que el de las reformas o revisiones constitucionales, y también es la causa de que debamos dar cuenta de este doble tipo de Leyes Constitucionales a partir de 1992, en coherencia con el título del trabajo.

3.2. LAS ÚLTIMAS LEYES CONSTITUCIONALES ITALIANAS

Desde 1979 Italia ha vivido en trance de reformas constitucionales e institucionales, pero solamente a finales del siglo XX y comienzos del XXI o, más precisamente, en la última década, se manifestaron relativamente más las LLCC que revisaban expresamente la Constitución. Para que el ámbito de comparación sea más amplio, damos cuenta seguidamente de todas las Leyes Constitucionales aprobadas desde 1992, sistematizándolas por Legislaturas, como hacemos siempre que examinamos el panorama italiano. Desde 1992 se han aprobado las trece Leyes Constitucionales que reseñamos a continuación⁴³.

A) Finalizando la X Legislatura fue aprobada la *Ley Constitucional núm. 1 de 1992, de 6 de marzo*, de «Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulti». Al detectarse cierto abuso en la práctica de con-

Rivista trimestrale di diritto pubblico (RTDP), núm. 4. Las relaciones más actualizadas de las LLCC que hemos podido consultar son las de DOGLIANI, M. (2001): *op. cit.*, pp. 1.022-1.024 y las de *La Costituzione esplicita* (dirección de F. del Giudice), Ed. G. Simone, Nápoles (3ª ed.), p. 138 (aunque, en este caso, se limita a las que revisan la Constitución).

⁴² Para la consulta de la Constitución italiana se recomienda *La Costituzione esplicita*, cit., aunque la versión más actualizada se encontrará en <http://www.parlamento.it>.

⁴³ Sobre estas reformas institucionales anteriores a la XIII Legislatura, veáanse FUSARO, C. (1993): *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Messina, y TERESI, F. (1996): *La strategia delle riforme*, Giappichelli, Turín, y nuestra (2000): «Introducción a las reformas institucionales italianas», *REP*, 107, pp. 101-119.



cesión de medidas generales de clemencia (la amnistía y el indulto) —dado que terminaban produciéndose mediante una delegación legislativa en el Presidente de la República—, la revisión consistió en la exigencia de una ley reforzada para la adopción de estas medidas generales de clemencia, puesto que, según la reforma constitucional, en el futuro la ley debía ser aprobada por la mayoría de los dos tercios de cada una de las Cámaras, es decir, después de la reforma se trataba más bien de una ley muy reforzada que exigía un notable índice de consenso. La revisión se explica por el mal ambiente popular creado por los primeros indicios del asunto *Tangentopoli*, por el abuso de los políticos de sus privilegios procesales, y por el temor de que también se aprovecharan en caso de condena de las medidas de gracia de carácter general.

B) En la XI Legislatura fueron tres las Leyes Constitucionales aprobadas.

La *LC núm. 1 de 1993, de 6 de agosto*, de «Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale», que no revisaba la Constitución ni su art. 138, pero que, en ruptura o mutación constitucional, estableció un procedimiento de revisión *ad hoc* y *ad unum* para esa Legislatura, de tal modo que se creaba una Comisión Bicameral y se imponía de modo preceptivo el referéndum constitucional. Sin embargo, no fue posible la reforma, porque en un triunfo del movimiento referendario, se aprobaron tres referendos con una participación en torno al 77%, y uno de ellos imponía el sistema mayoritario para la elección del Senado, por lo que, después de reparar urgentemente la legislación electoral, se procedió a la disolución anticipada, siendo esta Legislatura la más corta de la historia republicana⁴⁴.

La *LC núm. 2 de 1993, de 23 de septiembre* de «Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige», la cual no revisaba instrumentalmente el texto constitucional, pero modificaba cuatro de las cinco LLCC que regulan la autonomía de otras tantas Regiones.

En cambio, sí revisaba expresamente la Constitución la *LC núm. 3 de 1993, de 29 de octubre*, de «Modifica dell'art 68 della Costituzione», por medio de la cual se recortaba la inmunidad parlamentaria y se reducía la exigencia del suplicatorio, de manera que no hacía falta la autorización parlamentaria para dictar el auto de procesamiento, ni para ejecutar las sentencias condenatorias firmes⁴⁵. Este recorte de las prerrogativas parlamentarias fue debido al clima hostil generalizado contra la clase política, como consecuencia de lo desvelado por los jueces y fiscales llamados de las «Mani Pulite» en el *affaire de Tangentopoli*.

⁴⁴ Más detalles acerca de la labor de la Comisión De Mita-Iotti, en nuestra «Introducción...», pp. 113-114.

⁴⁵ *La Costituzione*, pp. 154-155.

C) En la XIII Legislatura se aprobaron siete Leyes Constitucionales, pero hay que distinguir dos momentos: una primera parte, en la que con gran consenso se intentó con un procedimiento semejante al de la *LC núm. 1 de 1993*, reformar toda la Parte Segunda de la Constitución, y una segunda fase en que la mayoría de centro-izquierda sacó adelante únicamente con sus votos parte de las demás Leyes Constitucionales⁴⁶.

Efectivamente, con la *LC núm. 1 de 1997, de 24 de enero*, de «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali», al igual que en 1993 se derogó temporalmente el art. 138, rompiendo así con uno de los dogmas del Derecho Constitucional. En consecuencia, la Comisión Bicameral D'Alema aprobó un proyecto que suponía en términos doctrinales españoles una reforma total de la Constitución, pues suponía la modificación de ochenta y cinco artículos constitucionales⁴⁷. Sin embargo, Berlusconi quebró el consenso en los debates del Pleno de la Cámara y, en respuesta, D'Alema y luego Amato terminaron encaramándose a la Presidencia del Consejo de Ministros logrando en esa Legislatura la aprobación, en ocasiones únicamente con la mayoría absoluta del centro-izquierda, de otras seis Leyes Constitucionales que esencialmente reconstruyen constitucionalmente el Estado regional italiano⁴⁸. Esas Leyes Constitucionales son, telegráficamente, las siguientes.

La *LC núm. 1 de 1999, de 22 de noviembre*, de «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta e la autonomia statutaria delle Regione», que revisa la Constitución (pues se modifican 4 artículos constitucionales, concretamente los números 121, 122, 123 y 126) y afecta a las 15 Regiones de Estatuto común, de tal modo que desde la reforma de su Estatuto es aprobado únicamente por la Región y puede ser sometido a referéndum regional, igualmente se permite la elección directa por el pueblo de la Región de su Presidente, y autoriza al Poder regional a definir su sistema electoral según unos principios mínimos, así como definir su forma de gobierno, pero con unos requisitos de tipo parlamentario⁴⁹.

⁴⁶ Con todo, no cabe duda de que esta Legislatura fue la más prolífica en la aprobación de Leyes constitucionales, dado que en las trece primeras Legislaturas se habían aprobado treinta y una LLCC, lo que da una media de 2,3 LLCC por Legislatura.

⁴⁷ Como prueba de la importancia del Proyecto véanse, a título de ejemplo, BALDASARRE, A. (1998): *Una Costituzione da rifare*; G. Giappichelli, Turín; *Stato della Costituzione. Oltre la bicamerale le riforme possibili* (ed. de Modona, G.N.), Il Saggiatore, Milán, 9ª ed.; (1998): *La Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali della XIII Legislatura* (ed. de Atrapaldi, V. y Bifulco, R.), G. Giappichelli, Turín; *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII Legislatura* (Ed. de S. Gambio), Philos, Roma, 1998; *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali* (Ed. de S.P. Panunzio), Milán, PIZZORUSSO, A. (1999): *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, o nuestro estudio (1998): «La Comisión Bicameral D'Alema y su proyecto de reforma de la Constitución italiana», en estos *Anales*, 15, pp. 11-49.

⁴⁸ Como introducción en español puede verse ROLLA, G. (2002): «La reforma constitucional del ordenamiento regional en Italia», *Revista de Estudios Autonómicos*, 1, pp. 149-171, o nuestro trabajo (2002): «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano», *REP*, 115, pp. 27-64.

⁴⁹ Para mayores precisiones remitimos a nuestro artículo «La reconstrucción», pp. 45-48.





La *LC núm. 2 de 1999, de 23 de noviembre*, de «Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione» conocida como del *giusto processo*, o proceso justo, que, en realidad, modifica, amplía y detalla un artículo constitucional, y moderniza de modo minucioso el proceso penal italiano⁵⁰. La historia que dio origen a esta reforma fue que, ante el clamor popular, el Gobierno y el Parlamento habían propuesto y aprobado una ley ordinaria, que pretendía únicamente privar de valor probatorio a las declaraciones de los *pentiti* de la Mafia, pero el Tribunal Constitucional la declaró inconstitucional en virtud de dicho precepto y, en reacción, el Poder de revisión, además de conseguir el propósito citado, modificó en gran medida todo el proceso penal⁵¹.

La *LC núm. 1 de 2000, de 17 de enero*, de «Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero», que revisaba también un artículo constitucional, estableciendo la posibilidad de circunscripciones específicas para los italianos residentes en el extranjero, pero que no determinaba ningún extremo más, con lo que será preciso, por lo menos, la aprobación de la siguiente Ley Constitucional.

La *LC núm. 1 de 2001, de 23 de enero*, de «Mofiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero» que, aunque revisaba expresamente dos artículos constitucionales (determinando que las circunscripciones en el extranjero fueran para 12 Diputados y 6 Senadores), requería todavía de una ley de desarrollo, por lo que esos ciudadanos no pudieron votar en las elecciones generales de mayo del 2001, de tal manera que fue preciso esperar a la siguiente Legislatura para que así se hiciera⁵².

⁵⁰ En versión española el nuevo art. 111 CI establece: «[1] La jurisdicción se ejercerá mediante un proceso justo regulado por la Ley. [2] Todo proceso se desarrollará con contradicción entre las partes, en condiciones de paridad, y ante un juez tercero e imparcial. La ley asegurará su duración razonable. [3] En los procesos penales, la ley asegurará que la persona acusada de un delito sea, en el menor tiempo posible, informada de modo reservado sobre la naturaleza y los motivos de la acusación que se le imputa, que disponga del tiempo y de las condiciones necesarias para preparar su defensa, que tenga la posibilidad de interrogar o de hacer interrogar, ante el juez, a las personas que declaren en su contra, que se convoque e interroge a las personas para su defensa en las mismas condiciones de la acusación, así como la práctica de cualquier otro medio de prueba a su favor; y que sea asistida por un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado en el proceso. [4] El proceso penal se regirá por el principio de contradicción para la obtención de la prueba. La culpabilidad del acusado no se podrá probar en base a las declaraciones vertidas por quien haya elegido, libre y voluntariamente, negarse al interrogatorio del imputado o de su defensor. [5] La ley regulará los casos en los que la prueba no se haya obtenido mediante un procedimiento contradictorio, porque así lo haya querido el imputado o por la existencia probada de una imposibilidad de naturaleza objetiva, o como consecuencia de probada conducta ilícita».

⁵¹ Más detalles al respecto en nuestras (2000): «Crónica de las reformas institucionales italianas (abril 1988-diciembre 1999)», *Anales*, 17, pp. 366 y 375, y (2002): «Crónica de las reformas constitucionales e institucionales italianas (enero de 2000-diciembre de 2001)», *Anales*, 19, p. 188 y ss.

⁵² Véase nuestra (2002): «Crónica», *Anales*, 19, p. 224 y precedentes.

La *LC núm. 2 de 2001, de 31 de enero*, de «Disposizioni della Costituzione concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», que tampoco modifica instrumentalmente la Constitución, pero deroga parcialmente su art. 138, pues se modifican las 5 Leyes Constitucionales reguladoras de los Estatutos de Autonomía especial, de tal manera que para la reforma del Estatuto especial ya no cabe la posibilidad del referéndum nacional, bastando, en su caso, con el de ámbito regional. Por otra parte, se permite la elección directa de su Presidente, así como la determinación regional de su sistema electoral y de su forma de gobierno con unos requisitos mínimamente parlamentarios⁵³.

La Legislatura termina con la aprobación de la *LC núm. 3 de 2001, de 18 de octubre*, llamada popular y periodísticamente «del federalismo», pero que oficialmente se denomina «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione». Esta *LC* revisa 12 artículos constitucionales, derogando otros 5, y regulando de nueva planta lo que faltaba del régimen de las 15 Regiones de Estatuto ordinario en lo referente a sus competencias y a su control. Y, así, por ejemplo, en todas las Regiones italianas impera la democracia paritaria de hombres y mujeres, tanto en lo que se refiere a las elecciones políticas como en lo relativo a las oficinas públicas. Es más, esta reforma constitucional es histórica, dado que la oposición solicitó un referéndum constitucional abrogativo y la mayoría gubernamental consiguió que se admitiera el referéndum —como se dice en Italia— «confirmativo», rompiendo de este modo con otro de los dogmas dominantes en la doctrina italiana cual era que el referéndum del art. 138 únicamente cabía en la vertiente abrogativa de la labor parlamentaria, y es también relevante, pues, como dice G.U. Rescigno, la reforma no sólo altera totalmente la organización territorial, sino que también establece una nueva planta de la República⁵⁴. Por lo demás, en mayo de 2001 se celebraron las elecciones generales, en las que venció por mayoría absoluta Berlusconi y el centro derecha, nombrando Ministro de las Reformas Institucionales ni más ni menos que a Umberto Bossi, que tenía su propio proyecto de *devolution*. Después de una intervención a su favor del Presidente de la República, contando con la hostilidad de la nueva mayoría del Gobierno recientemente triunfante (y con la mayoría de la red mediática privada de ámbito nacional), se logró que votara un 40% del censo, haciéndolo a favor un 65% y en contra un 35%. Lo cierto es que hasta hoy y desde 1948, en que entró en vigor la Constitución de Italia, se han aprobado 33 Leyes Constitucionales, y varias de ellas

⁵³ Muchos más pormenores en nuestro trabajo «La reconstrucción», pp. 48-51. A comienzos de febrero de 2002 tuvimos la oportunidad de discutir en la Facultad de Derecho de «La Sapienza» con el Profesor G.U. Rescigno, acerca del modo de implementación de esta *LC*, y nuestras opiniones diferían.

⁵⁴ (2001-2002): *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, Zanichelli (6ª ed.), p. 569. Más precisiones sobre el contenido en nuestro artículo «La reconstrucción», pp. 51-58. Acerca de su importancia, basta con retener que la Asociación Italiana de Constitucionalistas tiene abierto un «forum» en internet sobre el particular.

sin la mayoría de los 2/3; pues bien, de estas últimas sólo ha sido sometida a referéndum popular la antepenúltima de las Leyes Constitucionales, esto es, la núm. 3 de 2001. De todas las reformas descentralizadoras de la pasada XIII Legislatura se puede decir en síntesis: por un lado, que el modelo se aproxima al de nuestras Comunidades Autónomas y, por otro, que en ciertos casos lo supera en cuanto a su autogobierno. Por lo demás, el centro-izquierda dice ser partidario de un federalismo solidario, mientras que al menos una parte del centro-derecha parece inclinarse por un federalismo diferencialista o, como allí se dice, «a dos velocidades», pero no entre las Regiones de Estatuto especial y las otras, sino entre las Regiones más que desarrolladas del Norte y las insuficientemente desarrolladas del Sur.

D) Para terminar con Italia, y si es posible especular con respecto al modelo italiano, podemos decir que parece que en la actual XIV Legislatura Berlusconi ha dejado que en la primera parte se aprueben, incluso por simple mayoría absoluta, las reformas constitucionales propuestas por la oposición o por elementos marginales de su mayoría, reservándose para la segunda parte de esta Legislatura las de mayor calado político y que más le interesan a él, o a su círculo interno, como son las relativas al sistema electoral, en el que se manifiesta a favor de la fórmula de representación proporcional, y a la forma de gobierno, en la que no caben dudas de sus preferencias presidencialistas.

En esta legislatura por el momento sólo han sido aprobadas dos Leyes Constitucionales:

La *LC núm. 1 de 2002, del 23 de octubre*, «Per la cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione»⁵⁵, que en la segunda votación fue aprobada únicamente con la mayoría absoluta del Senado. La LC no modifica los apartados primero y segundo de la XIII Disposición transitoria y final, pues su único artículo determina que la cesación definitiva de los efectos se produciría a partir de su entrada en vigor. En concreto esta reforma constitucional o esta mutación constitucional, es una operación de ingeniería constitucional italiana por la que se devuelve a los miembros de la Casa de Saboya la posibilidad de residir en Italia y el derecho de sufragio, pero no se les devuelve el patrimonio que se les confiscó en 1948, con la entrada en vigor de la Constitución vigente⁵⁶. Esta LC fue promulgada como la número 1 de 2002, de 23 de octubre y publicada el 26 de octubre y, pese a no lograr la mayoría cualificada en la segunda deliberación del Senado, como no se solicitó referéndum entró en vigor a mediados del pasado mes de enero de 2003.

⁵⁵ *GU* núm. 252, del 26 de octubre de 2002.

⁵⁶ Los detalles acerca de esta LC, que es también la conclusión de un largo y apasionado debate, los referimos en un trabajo pendiente de publicación titulado «Continuación de las reformas constitucionales e institucionales italianas (enero de 2000-septiembre de 2003)». En cualquier caso, para los antecedentes remitimos a D'ALOIA, A. (2001): «Il Consiglio di Stato e la XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione», *QC*, 3, p. 533 y ss., y a *La Costituzione*, pp. 323-324.

La última, por el momento, es la *LC núm. 1 de 2003*, de «Modifica dell'articolo 51 della Costituzione», por la cual se impone en la República la paridad de géneros tanto en lo relativo a las elecciones como a la función pública. La reforma se aprobó definitivamente por el Senado el 20 de febrero⁵⁷; lo cierto es que viene a reconocer en la Constitución para la República lo que reconocen los Estatutos para los dos tipos de Regiones. También, como en Francia, hay precedentes contrarios en la jurisprudencia Constitucional⁵⁸ y, como en Francia, no se sabe muy bien en qué sentido se desarrollará el precepto, porque, como es sabido, sólo admiten cuotas las elecciones con fórmula electoral de representación proporcional y, en Italia, hoy por hoy, la gran mayoría de los escaños de las dos Cámaras del Parlamento es elegida por procedimientos mayoritarios⁵⁹.

3.3. LOS REFERENDOS EN LA ITALIA REPUBLICANA

Se pueden distinguir tres modalidades de referendos de carácter nacional en la historia italiana republicana: el que podemos llamar supra- o meta- constitucional, el de reforma constitucional, y el de abrogación de las leyes.

Consideramos metaconstitucional el referéndum convocado por los poderes públicos mediante la *LC núm. 2 de 1989*, del 3 abril, que, después del Acta Única Europea, preguntaba al electorado si confería poderes constituyentes al Parlamento Europeo que debía elegirse dicho año, y que obtuvo una alta participación del 88,1%⁶⁰.

Aunque, como se ha dicho, hubo bastantes ocasiones para ello, la modalidad del referéndum constitucional previsto en el art. 138 sólo llegó a celebrarse el año 2001, con muchos avatares antes de su publicación⁶¹ y, como se ha dicho, con cierta relevancia jurídico-constitucional, pues vino a desmentir a la mayoría de la

⁵⁷ El procedimiento parlamentario de aprobación se puede seguir en *AASS* 1.213 y 1.213-B, y en *AACC* 1.583, 1.583-B y 1.583-C, y se acaba de producir la publicación en la *GU* núm. 134, de 12 de junio de 2003.

⁵⁸ En concreto, la Sentencia de la Corte Constitucional 422/1995, que declaraba inconstitucional una reforma electoral de 1993 en este sentido, argumentando, entre otras cosas, que en el sistema mayoritario que se avecinaba no tenía significado.

⁵⁹ Si se atiende a la exposición de motivos del Gobierno en el proyecto (*AC* 1583), poco se deduce sobre el modo en que se desarrollará legalmente la reforma; no obstante, de las Relaciones en Comisión de la Diputada Elena Montecchi del 27 de febrero de 2002 (*AC* 1.583-A) y del siguiente 24 de junio (*AC* 1583-C), se infiere que la paridad de hombres y mujeres en las elecciones y en la función pública puede lograrse incluso con medidas de discriminación positiva (o de acción afirmativa).

⁶⁰ Algunos pormenores más en nuestro artículo (1999): «La Constitución española y las reformas institucionales italianas: consideraciones comparadas», en el número monográfico dedicado al «Vigésimo aniversario de la Constitución española» por los *Anales*, 16, p. 366.

⁶¹ Un resumen de estos avatares en (2002): «La reconstrucción», pp. 58-60, o también en nuestra «Crónica» de los *Anales*, p. 210 y ss.



doctrina que entendía que dicho referéndum sólo cabía para abrogar el proyecto de reforma parlamentario, y no para ratificarlo.

Sin embargo, mucho tiempo antes, frente a la poca simpatía de los poderes públicos, surgió desde el pueblo un movimiento referendario al que tenemos que referirnos como el de mayor profundidad histórica, porque afectó decisivamente al proceso de las reformas institucionales que, como dijimos, se inició a finales de la década de los setenta. El movimiento en pro de los referendos abrogativos tiene dos grandes limitaciones: por un lado, sólo puede versar sobre las Leyes ordinarias que desarrollan la Constitución y, por otra parte, se exige un quórum elevado, esto es, que vote la mayoría absoluta de los censados, requisitos que, en cambio, no se establecen para el referéndum constitucional. Pues bien, este movimiento referendario, iniciado en 1974 por los radicales ante la pasividad de la clase política, tuvo un gran desarrollo, de modo que se han celebrado cerca de treinta referendos abrogativos⁶². El movimiento terminó siendo de carácter transversal, pues se incorporaron a él personalidades de extrema derecha (como Fini), de la democracia cristiana (Segni), radicales (como Pannella y Bonino), y hasta de la izquierda (como Occhetto, que fue secretario general del PCI), y personalidades independientes como Augusto Barbera y Di Pietro. Este movimiento tenía como objetivo final conseguir una II República, estableciendo un sistema electoral mayoritario para obtener un gobierno de tipo bipolar, de manera que se alternaran en el poder centro-derecha y centro-izquierda, como sucede en Inglaterra, Alemania, Francia y parece que también ocurre en España. No obstante, el movimiento tuvo un rotundo fracaso en mayo de 2000, pues Berlusconi se enfrentó claramente con él. Efectivamente, el movimiento había presentado hasta veinte cuestiones, pero el Tribunal Constitucional únicamente consideró admisibles siete⁶³, y los 7 referendos fracasaron porque la participación electoral sólo alcanzó alrededor del 30% y porque, como hemos visto, se ha acelerado el impulso de aprobación de nuevas Leyes Constitucionales.

Nosotros pensábamos que este último fracaso extenuaría al movimiento referendario italiano por largo tiempo; sin embargo, el 15 de junio de 2003 volvieron a celebrarse dos referendos abrogativos: uno, promovido por los sindicatos por la preocupante pretensión neoliberal de modificar el art. 18 del Estatuto de los Trabajadores, y otro, que intentaba la supresión de las servidumbres de paso para los tendidos eléctricos; de cualquier modo, la experiencia fue frustrante, pues en esta ocasión apenas se alcanzó la participación del 25% del electorado.

⁶² Sobre la cuestión, *vd.* TACCHI, O. (1996): *La partitocrazia contro il referendum o il referendum contro la partitocrazia?*, Giuffrè, Milán; para referencias posteriores al respecto remitimos a nuestras dos Crónicas citadas, *Anales*, 17, p. 365 y ss., y *Anales*, 19, p. 191 y ss.

⁶³ Sobre la cuestión es interesante RICCI, R. (2000): «Le référendum abrogatif d'initiative populaire en Italie. L'appart de la Cour Constitutionnelle à la théorie du droit», *RDP*, 2, pp. 437-444.

4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

4.1. PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

Por razones de brevedad, y aplicando extensivamente el principio de *iura novit curia*, damos por conocidas las reglas de nuestro sistema de reforma constitucional, que, como es sabido, se basa en dos procedimientos, condicionados según las materias a reformar: es decir, el procedimiento ordinario del art. 167, que serviría en general para la revisión del articulado de la Constitución; y el procedimiento agravado del art. 168, destinado para la reforma total, o para la reforma parcial que afecte al Título preliminar, al Título I, Capítulo II, Sección primera, y al Título II, es decir, el relativo a la Corona. Como también se sabe, el artículo 167 exige mayorías parlamentarias cualificadas, pero puede bastar con la mayoría cualificada del Congreso, y en el apartado 3º se prevé la posibilidad de un referéndum de ratificación si así lo solicita un décimo parte de los Diputados del Congreso o de los Senadores. En el artículo 168 se prevé un procedimiento más gravoso, dado que se exige la mayoría cualificada de las dos Cámaras para determinar los principios de la reforma, la disolución de estas Cámaras, la aprobación por la mayoría cualificada de las nuevas Cámaras, y un referéndum de ratificación, en este caso, preceptivo u obligatorio.

Acerca de estos procedimientos nos limitaremos a hacer un par de observaciones. En primer lugar, en lo que atañe al procedimiento del 168 —a primera vista y teniendo en cuenta únicamente nuestra experiencia histórica republicana semejante—, parece que nos hemos convertido en aprendices de brujo excediéndonos en la ingeniería constitucional: queriendo evitar el establecimiento de límites materiales a la reforma «a la portuguesa», que en los setenta eran bastante impopulares, hemos llegado a un resultado similar, e incluso más amplio, lo cual ha llevado a opiniones autorizadas como la de Pedro de Vega a mantener que en la reforma constitucional, este procedimiento, más que hacer posible la reforma, lo que consigue es petrificar la parte protegida de tal modo que en la práctica la hacen irreformable o granítica⁶⁴. Al respecto nos limitamos a añadir que hay varios países europeos con un sistema semejante, lo cual no ha sido obstáculo para que revisen con frecuencia su Constitución. Y, en segundo lugar, debemos señalar que, tanto en doctrina como entre los operadores jurídico-constitucionales, se aprecia la tendencia a derivar las posibles o hipotéticas reformas que deberían practicarse por medio del artículo 168 al procedimiento más simplificado del 167, lo que se debe, en nuestra opinión, tanto a pretender preservar la duración de su mandato, como a eludir la obligación

⁶⁴ VEGA, P. de (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, p. 148, y parece que le da la razón RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (1996) al considerar que «la constitución de 1978 resulta protegida con la máxima rigidez existente en el derecho comparado» (*Teoría y práctica del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, p. 225).

del referéndum nacional preceptivo de ratificación de los proyectos de nuestros representantes⁶⁵.

4.2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

También es sabido que en la práctica y, según se dice, por las dificultades procedimentales descritas, lo cierto es que en España en un cuarto de siglo únicamente se produjo *la reforma constitucional de 1992*, hace más de diez años, que supuso añadir la expresión «y pasivo» al art. 13.2 *in fine*, de modo que en las elecciones municipales se permiten las candidaturas de los ciudadanos de la Unión Europea, así como de los extranjeros residentes en España con tal de que sus Estados de origen tengan Tratados de reciprocidad al respecto.

Pero como dijimos al comenzar, esta lacónica reforma era histórica y jurídico-constitucionalmente bastante relevante. En efecto, es histórica, puesto que en nuestra historia constitucional democrática es la primera de las reformas constitucionales que ha fructificado en 135 años. Y es relevante por los debates y procesos previos que concluyeron en este resultado y porque con su aprobación se alumbró un nuevo tipo de acto, o fuente normativa.

Es conocido que en nuestro sistema de control de constitucionalidad existen, igualmente, dos procedimientos básicos para adecuar los Tratados a la Constitución: uno previo a la autorización de la ratificación, previsto en el art. 95 CE, y que, imitando parcialmente al modelo francés, permite un requerimiento sea del Gobierno, o sea de la mayoría del Congreso o del Senado; y un procedimiento *a posteriori* de la conclusión y entrada en vigor del Tratado, previsto en el art. 27 de la LOTC, que legitima el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad también por una minoría de la oposición del Congreso, o del Senado, o por el Defensor del Pueblo, e incluso la interposición de una cuestión de inconstitucionalidad por un órgano judicial. No obstante, la doctrina, especialmente la internacionalista y comunitarista, considera esta segunda posibilidad *a posteriori* de nulos resultados, por el compromiso internacional que supondría para el Estado español la declaración de inconstitucionalidad de un Tratado internacional o eurocomunitario una vez ratificado y formalmente concluso.

Pues bien, antes de la ratificación del Tratado de Maastricht, la doctrina constitucionalista se dividió en tres opiniones: una consideraba que era innecesaria la reforma Constitucional proporcionada por el art. 93; otra propugnaba el mecanismo del art. 95, si bien bastaba, en su caso, con el procedimiento de reforma del

⁶⁵ Para citar alguna manualística reciente que trata de nuestros procedimientos de reforma constitucional, recordamos a BALAGUER CALLEJÓN, F. (1999): *Derecho Constitucional* (colaboración de F. Balaguer *et al.*), Tecnos, Madrid, vol. 1, p. 109 y ss.; ESPÍN, E. (2002): *Derecho Constitucional* (colaboración de L. López Guerra *et al.*), Tirant lo Blanch, Valencia, vol. 1, p. 50 y ss.; PÉREZ ROYO, J. (2002): *Curso de Derecho Constitucional*, M. Pons, Madrid, 8ª ed., p. 172 y ss.

art. 167 (que era la que acogía la mayoría de los constitucionalistas); y una tercera minoritaria (p.e., la de J. de Esteban) estimaba que lo pertinente era el procedimiento agravado del art. 168. En nuestra opinión, lo grave del caso es que el Consejo de Estado emitió en dos ocasiones dictámenes entendiendo que no era necesario acudir a la reforma, porque bastaba con la cobertura del art. 93, aunque en el segundo de los dictámenes, a modo de precaución, sugirió la consulta al Tribunal Constitucional prevista en el art. 95. Y el Gobierno así lo hizo, pero con un requerimiento pacato y restrictivo, limitando la cuestión a la incompatibilidad del Tratado con el art. 13.2. La respuesta del TC se produjo con la primera y única Declaración de 1 de julio de 1992, en la cual hay aspectos positivos y negativos. En cuanto a los primeros, negó la cobertura del art. 93 para reformar la Constitución, pues siempre era preciso seguir los procedimientos del Título x (y, en este caso, era necesario acudir al procedimiento de reforma del art. 167), no cabiendo, por consiguiente, una puerta falsa de revisión, con lo que prestó un gran servicio a nuestro sistema de garantías de conservación de la Constitución.

Lo negativo fue que, una vez más, el Tribunal se refugió en la microconstitucionalidad al inaugurar un proceso constitucional nuevo y se escudó en que no era sino la más Alta Jurisdicción nacional y que, por tanto, tenía que limitarse de oficio al examen de la cuestión concreta del art. 13.2⁶⁶. Por eso dijimos que nuestros operadores jurídico-constitucionales —es decir, en este caso el Gobierno, el Congreso, el Senado y el Tribunal Constitucional— han aplicado mal las posibilidades que les ofreció el Constituyente, pues a la postre, además de la infra-utilización del artículo 95, nos hemos separado de su modelo francés, puesto que su Consejo Constitucional examina siempre la conformidad de la totalidad del nuevo Tratado del Derecho originario europeo o del Derecho Internacional con la totalidad de su Constitución.

Otro aspecto comparativo reseñable es que en nuestra única reforma constitucional se zanjó una discusión doctrinal que se había planteado ante la indeterminación en el Título x. Efectivamente, frente a los demás Estados del marco comparado que han terminado optando por la forma de la «Ley constitucional», en la revisión constitucional de nuestro sistema se optó por un acto normativo original, el de «Reforma Constitucional», acto normativo *sui generis* y, ante el silencio del Constituyente, necesariamente *extra ordinem*.

Para terminar las reflexiones sobre la reforma de nuestra Constitución, hay que empezar por reconocer, después de lo visto, que la reforma constitucional en España constituye una anomalía en el derecho constitucional comparado que acabamos de repasar, por lo que dedicaremos un apartado especial a las últimas consideraciones sobre España, después de tratar brevemente del punto que aún nos queda pendiente.

⁶⁶ Pormenorizamos mucho más todos estos extremos en «Examen de urgencia de la alternativa entre reforma y mutación constitucional ante la integración europea», en (1997): *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, Madrid, vol. 1, pp. 299-330.



4.3. REFERENDOS ESPAÑOLES EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

Las modalidades de referendos de carácter nacional en nuestro Derecho Constitucional son las tres previstas en los arts. 92, 167 y 168 CE⁶⁷. Contamos con dos variedades de referendos de ratificación constitucional: el de carácter facultativo del art. 167.3, el de tipo preceptivo del art. 168.3, y además un referéndum consultivo, al tiempo que facultativo, para las decisiones políticas de especial relevancia⁶⁸. Esto es, en todo caso la decisión de que tenga lugar depende de los órganos constitucionales, o fracciones de órganos, y los resultados están a la vista: en veinticinco años de democracia en España sólo se ha celebrado un referéndum. Nos entenderemos un poco acerca de estas posibilidades por orden cronológico.

El único referéndum celebrado fue el 12 de marzo de 1986, el cual, ratificando la decisión parlamentaria de una mayoría diferente a la gobernante, tuvo lugar para confirmar nuestra permanencia en la Alianza militar de la OTAN. En esta consulta el censo de electores era de 29.025.494 y votaron 17.246.756, lo que representó un 59,42% de participación y un 40,58 de abstención. Votaron a favor de una permanencia condicionada 9.054.509 (52,50%), en contra 6.872.421 (39,85%), los votos en blanco fueron 1.127.676 (6,54%) y los nulos 191.855 (1,11%). Al respecto, vamos a hacer tres apostillas. La primera es que la alta abstención se debió a que AP, el primer partido de la oposición, se inclinó, en términos generales, por no votar. La segunda es que —como han demostrado los recientes acontecimientos de Venezuela de finales de 2002 y comienzos de 2003— por muy consultivo que sea un referéndum, el que lo pierda podrá no estar obligado jurídicamente, pero es seguro que se dañará políticamente de modo irreparable. Y, en fin, que el Gobierno español, bien consciente de lo precedente y de las resistencias populares aislacionistas, ofertó un escrito con unas promesas en que se condicionaba en gran medida la presencia de la Alianza, así como el transporte de armamento nuclear por nuestro territorio, pero la vinculación de aquel documento limitativo fue en seguida desdeñada tanto por los Gobiernos del PSOE como del PP.

En lo referente a la reforma constitucional de 1992 ya hemos subrayado nuestras valoraciones positivas y negativas sobre la declaración del Tribunal Constitucional; ahora es el momento de esbozar las negativas referidas a la falta de ratificación mediante referéndum. En otras ocasiones hemos reconocido que el referéndum parecía innecesario, por la nimiedad de la modificación y por el consenso parlamentario que asistía al Gobierno en un clima europeísta del que ya se ha dado cuenta. Ahora bien, la palabra consenso es una palabra mágica o cuasi-sagrada entre

⁶⁷ Sobre los referendos en España remitimos a AGUIAR DE LUQUE, L. (2000): «Democracia directa e instituciones de democracia directa en el ordenamiento constitucional español», en *La experiencia constitucional (1978-2000)* (Dir. de G. Trujillo, L. López Guerra y P. González-Trevijano), CEPC, Madrid, p. 67 y ss.

⁶⁸ En cuanto a su regulación el art. 92.2 CE establece que el referéndum será convocado por el Rey (como un acto debido), mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente

nosotros que no debe hipnotizarnos. En primer lugar, porque el primer objetivo de la llamada en tiempos «democracia consociacional» es que no aparezcan las diferencias en el seno de la clase política para, de ese modo, apartar al pueblo de la decisión. Y en 1992 existían motivos adicionales que recomendaban que no se diera el consenso. En primer lugar, lo raquíptico del requerimiento gubernamental, seguido del conformismo del Tribunal Constitucional, que casi han logrado convertir el art. 95 en un precepto en desuso, frente a la gran funcionalidad que desempeña el art. 54 en el Derecho constitucional internacional y comunitario francés. Y, en segundo lugar, que la oposición no debió obnubilarse por el europeísmo si era a costa de minorar gravemente las garantías de la Constitución y minar el principio democrático. La oposición tenía dos opciones: en virtud del apartado tercero del art. 167 CE, exigir un referéndum de ratificación de la reforma constitucional, o, ratificado el Tratado, plantear un recurso de inconstitucionalidad con objeto de revitalizar la normatividad del art. 95 CE. Lo cual, como nos demuestra el referéndum francés de ratificación de la reforma parlamentaria con ocasión del Tratado de Maastricht, no suponía enfrentarse al europeísmo, sino rentabilizarlo reduciendo el famoso «déficit» democrático que acompaña a la construcción europea. La consecuencia es que somos uno de los pocos países en los que no se ha consultado al pueblo sobre nuestra integración en la Unión Europea, pese a que ha habido ocasiones para ello, tanto antes (p.e., con la Adhesión) como después del Tratado de Maastricht (p.e., con la integración en el sistema monetario del euro).

4.4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA ANOMALÍA DE ESPAÑA

Para terminar, seremos lo más lacónicos posible, dejando que la totalidad de las conclusiones sea inferida de nuestra exposición, y nosotros nos limitaremos a destacar las que más nos preocupan, que, por cierto, eran las mismas que ya nos inquietaban hace exactamente diez años, como expusimos en otra conferencia dictada en esta Facultad, también en la conmemoración de un aniversario de la Constitución, aunque en aquel caso nos ceñíamos a la reforma de 1992 y a nuestra ratificación del Tratado de Maastricht⁶⁹.

a) Tanto la doctrina iuspublicista como los operadores jurídico-constitucionales han terminado sacralizando la Constitución, de modo que la han petrifica-

autorizada por el Congreso de los Diputados. Y en la LO 2/1980, sobre las modalidades de referéndum, se precisa que la propuesta del Presidente requiere el acuerdo previo del Consejo de Ministros (art. 2.2) y que la autorización previa del Congreso de los Diputados exigirá la aprobación por mayoría absoluta de la Cámara (art. 6).

⁶⁹ Preocupaciones que se plasmaron en (1996): «La integración europea y las garantías de la Constitución española», *Anales*, 13, pp. 91-113, y en la comunicación publicada con el mismo título en (1998): *XVII Jornadas de Estudio. La Constitución española y el ordenamiento comunitario europeo (II)*, Ministerio de Justicia, Madrid, vol. 1, p. 427 y ss.



do, de manera que, a la postre, resultó cierta la predicción de un ilustre administrativista de que la integración europea conduciría a masivas mutaciones constitucionales, así como la sugerencia de otro ilustre administrativista de que para profundizar en la descentralización territorial no era necesaria la reforma de la Constitución, sino que bastaba con su relectura.

b) Últimamente el argumento, o lugar común, más esgrimido es que la Constitución se aprobó con el consenso de todos y que para su reforma hace falta un nuevo consenso, que por el momento no se da. Cuando lo cierto es, primero, que en la aprobación no se obtuvo un consenso total (puesto que se marginó por lo menos a todo el nacionalismo vasco) y segundo, que lo que nos parece más cierto es que, aunque los partidos gobernantes tengan la mayoría absoluta, no han contado con la mayoría cualificada que exige el procedimiento del art. 167 (haciendo, así, una Constitución partidista), pues pensamos, en coherencia con nuestra irreverencia ante el consenso, que en estos momentos lo único que hace falta en verdad es que se pongan de acuerdo el PSOE y el Partido Popular y lo sometan a la ratificación popular.

c) Si confrontamos nuestra realidad constitucionalidad con la normatividad constitucional del Derecho comparado, lo cierto es que fuera se han arreglado para efectuar en esta última década desde tres hasta doce revisiones constitucionales, y estas revisiones en su mayor parte se han centrado en cuestiones que nos afectan también mucho a nosotros, como son la construcción europea y la actualización del sistema de descentralización política. La resultante de este ejercicio de derecho constitucional comparado demuestra que en los casos de las reformas más importantes se ha acudido al referéndum popular, confirmándose una línea doctrinal que en el pasado defendió Thomas Paine y que actualmente defienden Pedro de Vega y Alessandro Pace⁷⁰, y es que cada generación debe decidir sobre las cuestiones más importantes que le afectan, pues, en caso contrario, podría producirse una separación entre Constitución y democracia, y diríamos que hasta un antagonismo entre las dos⁷¹.

En definitiva, de lo que sigue excluimos la consideración acerca de España, puesto que su valor comparativo es el de la excepción frente a la regla.

⁷⁰ El primero en (1998): «Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual», *REP*, 100, pp. 46 y 49-50, y el segundo en (1997): «La instauración de una nueva Constitución», *REP*, 97, p. 22.

⁷¹ Como colofón final de esta disertación, diríamos con sorna que parece que en España sigue rigiendo nuestra proverbial pereza intelectual, expresada por Unamuno (un vasco profundo y al tiempo un profundo español) con el conocido «que inventen ellos», refiriéndose a los extranjeros. Y aplicando esta idea a nuestro Derecho Constitucional, parece que, con independencia de los partidos gobernantes, nos regimos por el viejo refrán de «que hay que mantenerla y no enmendarla», dejando los ejercicios de ingeniería constitucional para el derecho constitucional comparado y extranjero.

5. DEDUCCIONES ACERCA DE LA CONVERGENCIA CONSTITUCIONAL EN LAS ÚLTIMAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EUROPA SUDOCCIDENTAL

En este añadido de última hora queremos hacer balance de los vectores de convergencia constitucional que se aprecian en la Europa latina, excepción hecha de la anomalía española al respecto.

5.1. El primer elemento de convergencia constitucional apreciable es que se ha incrementado el ritmo de las reformas constitucionales, tanto en su número como en la amplitud revisora de las normas constitucionales, lo que significa una clara tendencia a aproximar lo máximo posible la normatividad constitucional a la realidad constitucional, evitando la posibilidad de mutaciones inconstitucionales⁷².

5.2. Pese a que se trata de un aspecto esencial desde un punto de vista democrático y evidentemente sustancial para la construcción europea, desde la perspectiva clásica de la reforma constitucional la existencia de un referéndum de ratificación se podría considerar también como parte de la dimensión orgánica en cuanto a la revisión. Al respecto hay convergencia y divergencia. Hay convergencia entre Francia e Italia, que en ocasiones acuden al referéndum constitucional, y la divergencia está representada por Portugal, que sigue aferrado a la desconfianza clásica hacia la democracia directa, como en los tiempos de Kaustky. Más lamentable todavía es la plena convergencia que se da en la desidia ciudadana, manifiesta en el amenazante abstencionismo popular en los casos de referendos, lo que explica que últimamente tanto los poderes públicos como los electores eludan sus deberes en tal sentido.

5.3. En lo relativo a la dimensión formal de los procedimientos de reforma hay una manifiesta convergencia, en la medida en que finalmente las tres variedades de revisión constitucional se practican mediante una Ley Constitucional, una fuente normativa común que tiene la fuerza activa y la fuerza pasiva de las normas constitucionales. Constituye una originalidad la italiana, dado que allí la Ley Constitucional no se utiliza solamente para la revisión expresa, formal o instrumental de las normas constitucionales, sino también para derogarlas parcialmente, o condicionar su aplicación, e incluso privarlas de eficacia. Con todo, también se aprecia que en Italia son cada vez más frecuentes las LLCC que revisan expresamente las normas constitucionales.

⁷² También nos ha preocupado esta cuestión respecto a España en nuestro estudio (2003): «Revisión de los principios rectores de la política social y económica en la realidad constitucional española», en *Jurisprudencia de Mendoza* (Argentina), núm. 64.



5.4. Pasando a los elementos de convergencia con relación a la materia o al contenido, sin ánimo exhaustivo, se pueden enumerar bastantes. Es manifiesto que el elemento desencadenante de la mayor parte de las reformas constitucionales es la celebración de Tratados internacionales o, más precisamente, de los sucesivos Tratados de la construcción europea, y la convergencia se aprecia en que son cada vez más necesarias las reformas constitucionales, pues se procura asegurar la compatibilidad entre las normas convencionales adoptadas y las normas constitucionales. Otro elemento de convergencia inevitable es la democracia paritaria de géneros o sexos. También se aprecia la convergencia en la preocupación de los poderes públicos que, para hacer factible el principio de subsidiariedad, procuran la descentralización territorial del poder político, o al menos del administrativo, o de gestión de medios y recursos más cercana a los ciudadanos. Paradójicamente para unos y lógicamente para otros, el proceso precedente se acompaña con el vector convergente de la constitucionalización del idioma propio de cada Estado. Por último, también se detecta la convergencia (constitucional o subconstitucional) en la erradicación de la pena de muerte como un hito irrenunciable en la civilización, así como en el agravamiento de las penas y la supresión de limitaciones jurídicas en los supuestos de delitos de terrorismo, tráfico de personas o de estupefacientes.

