

NUEVOS ESTATUTOS Y REFORMA DEL ESTADO

LAS EXPERIENCIAS DE ESPAÑA E ITALIA A DEBATE

Josep M^a Castellà Andreu

Marco Olivetti (Coords.)

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones

NUEVOS ESTATUTOS Y REFORMA DEL ESTADO

LAS EXPERIENCIAS DE ESPAÑA E ITALIA A DEBATE

Josep M^a Castellà Andreu
Marco Olivetti (Coords.)

Colección: Atelier Constitucional

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

La edición de este libro ha recibido las ayudas de la Facoltà di Giurisprudenza del Dipartimento di Scienze Giuridiche Pubblicistiche de la Università di Foggia. También se ha cofinanciado con fondos del Proyecto de investigación «Estado Autonómico y democracia: los derechos de participación en los Estatutos de autonomía» (DER2009-12921 subprograma JURI) concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

© 2009 Raffaele Bifulco, Miguel A. Aparicio Pérez, Josep M^a Castellà Andreu, Esther Martín Núñez, Federico Ghera, Eduardo Gianfrancesco, Mercé Barceló i Serramalera, Donatella Morana, Pere Jover, Eduardo Gianfrancesco, Anna M. Pla Boix, Enriqueta Expósito, Daniele Coduti, Miguel Ángel Cabellos Espiérrez, Enzo Di Salvatore, Luis Manuel Alonso González.

© 2009 Atelier
Via Laietana 12, 08003 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-92788-14-9
Depósito legal:

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión:

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
<i>Josep M^a Castellà y Marco Olivetti</i>	15
PROCESO DE REFORMA ESTATUTARIA. UNA INTRODUCCIÓN	21
<i>Miguel A. Aparicio Pérez</i>	
1. Introducción. Apuntes sobre las formas de aproximación a las reformas estatutarias en España	21
2. El caso específico del estatuto catalán: la reforma a partir de la iniciativa del Parlamento de Cataluña del año 2000	22
2.1. Los antecedentes	22
2.2. Las iniciativas institucionales en Cataluña	24
2.2.1. La Comisión de Estudio sobre el autogobierno de Cataluña	24
2.2.2. La consolidación institucional de la alternativa de reforma estatutaria	26
2.2.2.1. El contexto de la decisión política sobre la reforma .	26
2.2.2.2. La reforma estatutaria como proyecto de oposición política y como alternativa de identificación nacionalista	29
2.3. El proceso constitucional de reforma del Estatuto de Cataluña	30
3. El nuevo modelo autonómico a partir del Estatuto de Cataluña	32
3.1. Las expectativas del cambio de modelo	32
3.2. El contraste entre el Estatuto de Cataluña de 2006 y el de 1979 ...	33
3.3. La extensión del modelo a otros Estatutos de Autonomía	35
3.4. Modificaciones estatutarias y modificaciones en el modelo de Estado ..	36
LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL TITOLO V TRA INATTUAZIONE LEGISLATIVA E SUPPLENZA GIURISPRUDENZIALE	37
<i>Raffaele Bifulco</i>	
1. La genesi della riforma costituzionale del titolo V e la sua inattuazione .	37
2. Il criterio di riparto della funzione legislativa	38

2.1. La potestà legislativa esclusiva dello Stato	39
2.2. La potestà legislativa concorrente	40
2.3. La potestà legislativa regionale residuale	41
3. La funzione amministrativa e la posizione degli enti locali	42
4. La potestà finanziaria delle Regioni	43
5. La questione della seconda camera	43
6. L'attuazione della riforma e il ruolo della Corte costituzionale	44
7. Sussidiarietà e leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale	45
8. Rinvio	46
ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y SISTEMA DE FUENTES AUTONÓMICO	47
<i>Josep M^a Castellà Andreu y Esther Martín Núñez</i>	
1. El Estatuto de Autonomía y su función en el Estado autonómico	48
1.1. Introducción: Constitución abierta y Estatuto como norma de cierre de la forma de estado	48
1.2. El procedimiento de reforma de los estatutos	51
1.3. Contenidos del Estatuto de Autonomía	56
1.4. Posición del Estatuto en el ordenamiento jurídico	61
2. El Estatuto como norma sobre la producción de normas y el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas	64
2.1. Introducción	64
2.2. La ley autonómica	65
2.3. Las leyes de desarrollo básico del Estatuto	70
2.4. Las normas del Gobierno con rango de ley	71
2.4.1. Los decretos legislativos	72
2.4.2. Los decretos leyes	75
2.5. Los reglamentos autonómicos	79
3. A modo de conclusión	81
LO STATUTO REGIONALE ORDINARIO: CONTENUTI, FUNZIONE E POSIZIONE NEL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO	85
<i>Federico Ghera</i>	
1. Lo statuto delle Regioni ordinarie: atto di autonomia organizzativa o «costituzione» regionale?	85
2. La posizione della Corte costituzionale sulle proclamazioni di principi e finalità «sostanziali» da parte degli statuti	90
3. La posizione dello statuto rispetto alle altre fonti regionali	94
4. Lo statuto come fonte sulla produzione del diritto regionale	98
5. Lo statuto e la Costituzione	102
6. Lo statuto e le leggi ordinarie dello Stato	103
LAS COMPETENCIAS EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	105
<i>Enriqueta Expósito</i>	
1. Introducción	105
2. La formulación de las competencias	106
3. La tipología de competencias estatutarias: las funciones	109
4. El objeto de las competencias estatutarias: las materias	115
5. La posibilidad de incrementar el ámbito de actuación autonómico	116

5.1. Las referencias a las delegaciones y transferencias de competencias estatales en el marco del art. 150 CE y la definición de competencias autonómicas por remisión a la legislación estatal	118
6. Otros contenidos 'competenciales' en los nuevos Estatutos	120
7. A modo de conclusión	122

L'ESPERIENZA SPAGNOLA E QUELLA ITALIANA A CONFRONTO IN TEMA DI RIPARTO DI COMPETENZE	125
<i>Eduardo Gianfrancesco</i>	

1. Spagna vs. Italia	125
1.1. Perdurante vitalità del criterio materiale di individuazione delle competenze	125
1.2. Clausola residuale ed impatto sui criteri di interpretazione delle materie	127
1.3. La questione della qualità della formulazione tecnica delle materie ed in particolare le competenze trasversali dello Stato	128
2. Italia vs. Spagna	130
2.1. La dimensione e gli intrecci degli interessi nella definizione delle competenze	131
2.2. Un arto aggiunto al sistema costituzionale: l'attrazione in sussidiarietà legislativa	132
2.3. La deconstituzionalizzazione delle funzioni amministrative	133
3. Osservazioni conclusive	134

LAS DECLARACIONES DE DERECHOS Y DEBERES ESTATUTARIAS. ESPECIAL REFERENCIA AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA.	135
<i>Mercè Barceló i Serramalera</i>	

1. La inclusión de un catálogo de derechos, deberes y principios rectores en los Estatutos de Autonomía	135
2. Rasgos generales de los catálogos de derechos, deberes y principios rectores: coincidencias y diferencias en las reformas	136
3. El catálogo de derechos y deberes y principios rectores como materia estatutaria	138
3.1. El reconocimiento de derechos y deberes como contenido del estatuto de autonomía	138
3.2. Principios y normas que pueden limitar el catálogo de derechos ...	139
4. Estructura y contenido del título I del Estatuto de Autonomía de Cataluña ..	142
5. Características generales del título I del Estatuto de Autonomía	143
5.1. El catálogo de derechos estatutario como complemento y superación del catálogo de derechos y deberes constitucionales ..	144
5.2. El predominio de los derechos sociales y prestacionales y de participación, y el reconocimiento de derechos de refuerzo de la identidad colectiva	145
5.3. La dependencia de los derechos respecto de lo que determine la ley ..	145
5.4. Los derechos estatutarios como derechos públicos subjetivos	146
5.5. La fuerza integradora y limitadora de los principios rectores: el refuerzo de la proyección de los derechos y de la forma de Estado social y democrático de derecho	147

5.6. Las nuevas funciones de los derechos y deberes estatutarios	147
6. Las garantías estatutarias de los derechos y de los principios rectores	147
6.1. Las garantías normativas	148
6.2. Las garantías institucionales	149
6.3. Las garantías jurisdiccionales	149
Bibliografía	150
PRINCIPI E DIRITTI NEGLI STATUTI REGIONALI DI SECONDA GENERAZIONE	151
<i>Donatella Morana</i>	
1. Introduzione: la distinzione tra principi e diritti e le ragioni di una loro trattazione unitaria	151
2. Disposizioni di principio e mere «enunciazioni» nei nuovi statuti regionali: osservazioni sulla normatività	153
3. La competenza statutaria in ordine ai principi: possibili distinzioni	156
4. Le enunciazioni statutarie «prive di efficacia giuridica» e di «programmaticità» nella giurisprudenza costituzionale: brevi considerazioni critiche	162
5. Statuti e diritti	166
LA FORMA DE GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	171
<i>Pere Jover</i>	
1. El marco normativo: constitución, estatutos de autonomía y legislación de desarrollo estatutario	171
1.1. Prescripciones constitucionales sobre las instituciones de las Comunidades Autónomas	171
1.2. La forma de gobierno en los Estatutos de autonomía y en la legislación de desarrollo estatutario	173
1.3. La interpretación del bloque de la constitucionalidad realizada por el Tribunal Constitucional	174
2. Las instituciones estatutarias	175
2.1. La Asamblea Legislativa	175
2.2. El Presidente de la Comunidad	178
2.3. El Gobierno	179
3. Las relaciones entre las instituciones estatutarias	180
3.1. Constitución de la relación de confianza: investidura del Presidente y formación del Gobierno	181
3.2. Relación fiduciaria y responsabilidad política del Gobierno: cuestión de confianza, moción de censura y disolución de la Asamblea Legislativa	182
4. ¿Parlamentarismo racionalizado o semipresidencialismo?	184
4.1. Algunas consideraciones previas	184
4.2. Un dato imprescindible para la determinación de la forma de gobierno: las fuentes no formales y la práctica de los operadores políticos	185
4.3. Mayoría y Oposición en la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas	188
4.4. Conclusiones	189

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NELLA RECENTE ESPERIENZA ITALIANA	193
<i>Eduardo Gianfrancesco</i>	
1. Gli antefatti: l'esperienza anteriore all'avvio del processo di riforma	193
2. Il mutamento del sistema elettorale per comuni e province ed il recupero di competitività politica dell'istituzione regionale	196
3. La riforma costituzionale del 1999 (e del 2001 per le regioni a statuto speciale): principio di investitura diretta dell'esecutivo versus principio di autodeterminazione	200
4. Il modello costituzionale di forma di governo delle regioni: oltre le colonne d'Ercole del parlamentarismo	203
5. Le prescrizioni costituzionali non derogabili dagli statuti regionali in materia di forma di governo	209
6. Linee di sviluppo dell'esperienza: il ruolo dei Consigli regionali e della Corte costituzionale	211
6.1. Corte costituzionale e forma di governo regionale: valorizzazione dei margini di flessibilità del disegno costituzionale	214
6.2. Corte costituzionale e forma di governo regionale: la rilevazione delle (insuperabili) rigidità del disegno costituzionale	215
6.3. Corte costituzionale e forma di governo regionale: alcuni casi di eccessiva rigidità nell'interpretazione della potestà statutaria	219
7. Nuovi statuti e vecchi Consigli regionali	221
7.1. Requisiti per la formazione dei gruppi consiliari	222
7.3. I poteri dell'esecutivo in Consiglio ed in particolare la posizione della questione di fiducia	225
7.4. La disciplina del procedimento legislativo ed il supporto tecnico alla legislazione	228
7.5. Alcune scelte di retroguardia presenti negli statuti regionali	230
8. Dagli statuti ai regolamenti «interni» dei Consigli regionali	234
9. Alcune non rassicuranti prospettive della forma di governo regionale . . .	236
 EL CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS DE CATALUÑA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN ESPAÑA	 239
<i>Anna M. Pla Boix</i>	
1. La descentralización de la función consultiva en el Estado Autonómico: ¿Un proceso inconcluso?	239
2. Los Consejos Consultivos autonómicos: la inexistencia de un modelo común	247
3. Hacia un nuevo modelo: el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña	253
3.1. Posición institucional y naturaleza jurídica	253
3.2. Composición, organización y funcionamiento	259
3.2.1. Régimen de elección de los consejeros	261
3.2.2. Estatuto personal de los miembros del Consejo	261
3.3. Competencias	264
3.3.1. Funciones consultivas: los dictámenes no-vinculantes potestativos y preceptivos	265
3.3.2. Función de tutela de la actividad legislativa del Parlamento en el desarrollo de derechos estatutarios: los dictámenes vinculantes	268

GLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA	271
<i>Francesca Rosa</i>	
1. Premessa	271
2. Quali strumenti per la tutela della legalità statutaria?	272
3. Gli organi di garanzia statutaria	275
3.1. Organizzazione	275
3.2. Funzioni	278
3.2.1. Il controllo di conformità allo statuto della legge e del Regolamento regionale	278
3.2.2. Le «altre» funzioni	281
4. La giurisprudenza della Corte costituzionale	283
LA PARTICIPACIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN: PERSPECTIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA. EN ESPECIAL, EL CONSEJO DE GOBIERNOS LOCALES DE CATALUÑA	289
<i>Enriqueta Expósito</i>	
1. Premisa: la exigencia de colaboración en un Estado compuesto	290
2. La participación local desde una perspectiva normativa	290
2.1. La normativa estatal de régimen local	291
2.2. La participación local en los Estatutos de Autonomía	291
3. Los órganos de colaboración de los entes locales	292
3.1. En el ámbito estatal	293
3.2. En el ámbito autonómico	295
3.3. En especial, el caso de Cataluña	296
4. El impulso a la participación local en el actual proceso de revisión del Estado autonómico	297
4.1. Las previsiones de los ‘nuevos’ Estatutos de Autonomía	299
5. El Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña	301
5.1. Consejo de Gobiernos Locales: órgano de representación de entidades locales (municipios y veguerías) en las instituciones de autogobierno de Cataluña	302
5.2. Órgano consultivo	304
IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI	307
<i>Daniele Coduti</i>	
1. Il raccordo tra livelli territoriali di governo	307
2. Il raccordo tra Regione ed enti locali prima della riforma del Titolo V ..	309
3. La riforma del Titolo V e il Consiglio delle autonomie locali	311
3.1. Il Cal: istituzione, natura dell’organo e fonti normative	312
3.2. Segue: composizione dell’organo	315
3.3. Segue: organizzazione interna	317
3.4. Segue: funzioni	318
4. Considerazioni conclusive	321
LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA Y LA ACCIÓN EXTERIOR EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	323
<i>Miguel Ángel Cabellos Espiérrez</i>	
1. Introducción	323
2. Las relaciones con la UE	323

2.1. Evolución de las posibilidades autonómicas	323
2.2. Las nuevas regulaciones estatutarias	326
2.2.1. Introducción	326
2.2.2. La participación en la formación de la voluntad estatal y en los órganos comunitarios donde tal voluntad se expresa	327
A) La formación de la voluntad estatal: la Comunidad ante el Estado .	327
B) La Comunidad Autónoma en las delegaciones españolas ante la UE	329
2.2.3. La ejecución de la normativa comunitaria	330
2.2.4. Otras cuestiones de interés	331
3. Accion exterior	334
3.1. Introducción	334
3.2. Las oficinas en el exterior	335
3.3. Cooperación transfronteriza e interregional, y al desarrollo	335
3.4. Participación en organizaciones internacionales	336
3.5. Acuerdos internacionales	336
4. Conclusiones	337

**LE RELAZIONI DELLE REGIONI ITALIANE CON L'UNIONE EUROPEA: FONDAMENTO
COSTITUZIONALE, NORMATIVA STATALE E DISCIPLINA STATUTARIA** 339
Enzo Di Salvatore

1. Il quadro costituzionale di riferimento	339
1.1. I limiti generali all'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni	340
1.2. Segue: il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e l'esercizio della potestà legislativa come esercizio di attività conforme alla disciplina della Comunità	341
1.3. Segue: la fase «discendente» del diritto comunitario: l'attuazione e l'esecuzione da parte delle Regioni (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano)	342
1.4. La fase «ascendente» del diritto comunitario	345
1.5. I rapporti «istituzionali» dello Stato e delle Regioni con l'Unione europea	346
2. La disciplina di attuazione: la legge n. 131 del 2003	347
2.1. Segue: la legge n. 11 del 2005	350
2.2. Segue: alcuni nodi problematici posti dalla legge n. 11 del 2005 ...	353
3. La disciplina degli Statuti regionali	355
4. Considerazioni conclusive	358

**LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA REFORMA
DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA** 361
Luis Manuel Alonso González

1. Introducción	361
2. Fuentes, conceptos y principios que condicionan la financiación autonómica	362
2.1. La LOFCA	362
2.2. El principio de autonomía financiera	364
2.3. El Estado asume la defensa de los intereses generales y tiene la competencia en materia de Hacienda General	364

2.4. La regulación de la financiación autonómica mediante ley estatal garantiza una igualdad mínima entre todos los españoles	364
2.5. El respeto al principio de solidaridad condiciona la autonomía y corresponde al Estado velar por su adecuado cumplimiento	366
3. Aspectos principales y novedosos de la hacienda autonómica en función de las reformas estatutarias de 2006 y 2007	366
3.1. Nuevos principios que rigen las relaciones entre las administraciones estatal y autonómicas	367
3.2. El papel que se asigna a las Comisiones Mixtas Estado/Comunidad Autónoma	367
3.3. Regulación de los mecanismos de solidaridad por parte de las Comunidades Autónomas	368
3.4. Ampliación de la cesión de tributos del Estado	368
3.5. Las nuevas Agencias Tributarias autonómicas	369
3.6. La «ventanilla única» para el ciudadano	369
3.7. Expansión del ámbito objetivo de actuación de los órganos económico-administrativos autonómicos	369
3.8. Expansión de las competencias autonómicas en materia de hacienda local	370
3.9. Previsión de un mecanismo excepcional y fuera de sistema para financiar los déficits en materia de infraestructuras	372
4. Una última cuestión: el plazo de desarrollo, adaptación y aplicación de los nuevos estatutos	373
5. Nota bibliográfica	374
IL FINANZIAMENTO DELLE REGIONI	377
<i>Raffaele Bifulco</i>	
1. Il quadro generale della finanza regionale	377
2. Il riparto della potestà finanziaria nel nuovo Titolo V	379
2.1. Le disposizioni che disciplinano l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali	380
2.2. Il ruolo del coordinamento statale	381
2.3. Le fonti ordinarie di finanziamento degli enti territoriali: compartecipazioni, tributi propri, fondo di perequazione	382
3. La funzione del fondo perequativo	384
4. Risorse aggiuntive e interventi speciali	385
5. Gestione del tributo e accertamento	386
6. La cooperazione tra Stato ed enti territoriali in materia tributaria	386
7. L'autonomia finanziaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale ..	387
8. La legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione	389
8.1. Sugli aspetti procedurali e organizzativi	390
8.2. La questione del finanziamento integrale delle funzioni	391
8.3. Il possibile fondamento costituzionale del criterio dei costi standard	393
8.4. Le modalità di utilizzo del fondo perequativo	394
8.5. Il rapporto tra art. 119.5 della Costituzione e «livelli essenziali»	395
8.6. Finanziamento degli enti locali e conferma della specificità della forma di Stato nell'art. 119	395

PRESENTACIÓN

En el último decenio han tenido lugar una serie de reformas de los sistemas regionales y federales europeos. Por un lado, los Estados unitarios más antiguos del viejo continente «Gran Bretaña y Francia» han modificado considerablemente su Constitución (material, en el primer caso; y formal, en el segundo), introduciendo, respectivamente, la Devolution (1998), aunque limitada a Escocia, Gales e Irlanda del Norte, y el principio de la République décentralisée (2003). Por otro lado, los sistemas regionales y federales europeos, tanto los de tradición más antigua, como los creados a lo largo del siglo xx, han vivido profundos debates. De ellos ha salido el intento —fracasado en el referéndum de 1998, aunque sin cerrarse definitivamente la cuestión— de extender el sistema regional, inicialmente circunscrito a los archipiélagos, al territorio peninsular portugués; la Föderalismusreform de 2006 en Alemania; la última fase del desarrollo del federalismo belga (con los acuerdos de Lambermont y de Lombard de 2001 y los debates sucesivos) así como la reforma total de la Constitución suiza en 1999 (acompañada de la aprobación de numerosas constituciones cantonales nuevas); o el intento de llevar a buen fin un proceso similar en Austria, con el Verfassungskontext, entre 2003 y 2005. A lo anterior se pueden añadir los procesos de consolidación del regionalismo en algunas nuevas democracias de la Europa central y del este (Polonia, República Checa, Ucrania), por no citar la atormentada involución del federalismo ruso en la etapa de Putin.

En este contexto se sitúan la revisión del Título V de la Constitución italiana (1999 y 2001), seguida en los años siguientes de la aprobación de nuevos Estatutos en buena parte de las regiones ordinarias, y la reforma de los Estatutos de Autonomía en España (a partir de 2006), que no ha sido acompañada de una reforma constitucional, a pesar de la propuesta del Gobierno en 2004 que incluía, entre otras, la reforma del Senado y la inclusión de los nombres de las Comunidades Autónomas en el texto de la Constitución. Aunque se consultó al Consejo de Estado, que aprobó un informe al respecto en 2006, la reforma ni siquiera llegó a discutirse en las Cortes.

Consideradas en su conjunto, estas experiencias complejas confirman la centralidad de la cuestión territorial en los Estados liberal-democráticos contemporáneos. La búsqueda de la dimensión adecuada para el gobierno de las comunidades se plantea tanto en los sistemas constitucionales de tradición más consolidada, como en aquéllos más recientes, y afecta a los principales Estados europeos, más o menos extensos, ya sean unitarios-centralizados, regionales o federales. Dichos Estados, además, en buena

medida están unidos también por la participación en el proceso de integración europea —muy atormentado a lo largo de la pasada década— que, aunque de forma tímida, también ha ido introduciendo progresivamente la dimensión regional en sus tratados sobre todo a partir del Tratado de la Unión Europea de 1992.

Lo anterior confirma que el Estado contemporáneo solo puede sobrevivir, al menos en Europa, reinterpretándose continuamente a sí mismo en un contexto 'multinivel' (Pernice) y confirmando la lectura del federalismo como 'proceso' debida a Friedrich, en cuanto que las relaciones entre los distintos entes requieren ser revisadas continuamente no solo a través de la labor de los Tribunales Constitucionales, sino también mediante la continua redefinición de los roles de los diversos 'sujetos constituyentes' implicados.

Las razones de estos fenómenos de reforma en la organización territorial del Estado —tanto por lo que tienen en común, como por los numerosos elementos que los diferencian— son complejas y, en buena medida, han sido acertadamente señaladas por la doctrina y la opinión pública. Piénsese en la exigencia de encontrar una dimensión adecuada —y diferente de la estatal— para el gobierno de la economía. O los fuertes estímulos identitarios, los cuales, en una época que se pretendía post-nacional (Habermas-Taylor), tienden al reconocimiento de asimetrías y, en no pocas ocasiones, a reproducir algunos rasgos del Estado en una escala territorial más reducida. No falta tampoco la voluntad de concretar competencias y responsabilidades de cada ente (como la exigencia de hacer frente a la *Politikverflechtung* en Alemania), la redefinición de las formas de ejercicio del poder (en el origen de la reforma de 1999 en Italia), y de mejorar la capacidad financiera de las entidades subnacionales así como de repartir los costes de los diversos servicios que ofrecen los Estados contemporáneos a su población (considérense los casos belga, italiano o español).

En este contexto, tan estimulante para el observador, el presente volumen propone la comparación —en sí misma nada novedosa— entre los procesos de reforma que han afectado en el último quinquenio al sistema regional italiano y al autonómico español. Dicha comparación, además, nos parece justificada por múltiples razones, en gran parte ya conocidas.

Se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones el 'parentesco' entre los sistemas constitucionales de los dos Estados mediterráneos. Éste tiene raíces antiguas, desde —por hacer referencia al ejemplo más célebre— el papel desempeñado a principios del siglo XIX en ambos países por la Constitución de Cádiz. A lo largo del siglo XX esta relación ha conocido fases de alejamiento (por ejemplo entre la II República española y el fascismo italiano; después, entre el franquismo y la República democrática nacida en Italia con la Constitución de 1947) y otras de acercamiento (como la confluencia de regímenes autoritarios y, tras 1978, de las dos democracias liberales). Pero, sobre todo, dicha relación ha generado procesos de diálogo constitucional muy intensos, especialmente sobre la cuestión territorial. Así, puede recordarse la atención que Gaspare Ambrosini mostró hacia el Estado Integral de la Constitución española de 1931 y posteriormente la influencia del mismo en la redacción que el mismo Ambrosini dio al Título V de la Parte II de la Constitución italiana durante los trabajos de la Asamblea constituyente de 1946-47. Menos conocida resulta la influencia del Estatuto catalán de 1932 en el Estatuto siciliano de 1946. Y pueden recordarse, también, los ecos del regionalismo italiano en los orígenes del proceso autonómico de finales de los años setenta en España. Desde entonces, las reformas sucesivas de una y otra forma de organización territorial del poder han seguido caminos en parte paralelos, tendentes a la ampliación de la autonomía territorial en sus dimensiones competencial y financiera. Al mismo tiem-

po se han puesto sobre la mesa déficits parecidos en relación con la participación de los entes territoriales en las instituciones del Estado, en particular el Senado, y con las relaciones intergubernamentales e interadministrativas.

Además de la comparación entre textos normativos, se ha producido un diálogo constante entre los estudiosos del Derecho constitucional de ambos países. Dejando de lado la atención que, tanto en España como en Italia, se ha venido prestando a las culturas en las que ha nacido el constitucionalismo (la inglesa, la norteamericana y la francesa) y a la gran tradición de la *Staatslehre* alemana, parece que, en la actualidad, el diálogo entre los constitucionalistas españoles e italianos sea el más constante y vivaz en ambos países. Empujan en esta dirección las premisas culturales comunes de las que ambas experiencias constitucionales beben, los problemas, también comunes, las soluciones normativas y jurisprudenciales similares, y, por último, una conciencia de recíproca disponibilidad al aprendizaje, en un plano de paridad, que anima los frecuentes encuentros entre los estudiosos de ambos países. Esta actitud de diálogo desde el respeto mutuo y con disposición para aprender —que no se encuentra, a veces, en la aproximación a las riquísimas experiencias de otras culturas constitucionales occidentales anteriormente mencionadas— constituye un valor añadido a los numerosos encuentros de estudio que en los últimos tres decenios han reunido a académicos italianos y españoles.

Así pues, es natural que no hayan sido pocos los intentos, llevados a cabo en los últimos años en España e Italia, de leer en paralelo los procesos de reforma de los respectivos sistemas de distribución territorial del poder y, en particular, las reformas de los Estatutos de las Comunidades Autónomas españolas y de las Regiones italianas. En ambos países, estos procedimientos de revisión se inician a partir de 2004, culminándose en algunos casos en los tres años posteriores, y permaneciendo abiertos aún en otros. Dichos procesos de reforma, además, han generado debates políticos y sociales intensos, con la intervención en los mismos de los órganos de justicia constitucional de los dos países. Los juristas, y entre ellos de forma especial, los constitucionalistas, han contribuido activamente a la reflexión sobre estos procesos de reforma, desde planteamientos distintos. Todo ello ha estado presente en el nacimiento de los nuevos Estatutos de Autonomía.

En Italia, de las quince regiones ordinarias, doce (Puglia, Calabria y Lazio en 2004, Piemonte, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Umbria y Liguria en 2005; Abruzzo en 2007; Lombardía en 2008 y Campania en 2009) han aprobado los nuevos Estatutos para adecuarlos a las previsiones de la reforma constitucional de 1999 (Ley constitucional 1/1999) y de la revisión global del Título V de 2001 (Ley constitucional 3/2001). Al mismo tiempo, las regiones especiales han utilizado, a su vez, la habilitación constitucional para poner en marcha la adecuación, mediante ley especial, de sus propios Estatutos, con base en la Ley constitucional 2/2001.

En el mismo período, en España se han reformado los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña (2006), y de Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León (2007). Cuando se escriben estas líneas sigue pendiente de aprobación por las Cortes Generales el Estatuto de Castilla-La Mancha (bloqueado desde hace más de un año), y ha entrado en el Congreso de los Diputados la propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura, ya aprobada por el Parlamento autonómico. En cambio, la propuesta de Estatuto del País Vasco, que había aprobado el Parlamento de Vitoria, fue rechazada por el Congreso en 2005 por exceder los márgenes constitucionales, y la propuesta de Estatuto de Canarias fue retirada por el Parlamento autonómico en 2008. También estamos a la espera de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la adecuación a la Constitución del Estatuto catalán.

Obviamente a ningún lector sagaz se le escapa que la comparación entre los Estatutos de las Regiones italianas con los de las Comunidades Autónomas españolas es posible por la existencia de varios elementos comunes, pero requiere de una serie de cautelas, por la distinta función que tales normas, con el mismo nombre, desempeñan en los ordenamientos respectivos, y que se concreta en diferentes procedimientos de aprobación, en distintos límites y en distintos contenidos. Por una parte, es importante advertir que el papel que Estatuto desempeña en el ordenamiento español, de concreción efectiva del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, solo encuentra algún punto de contacto en Italia en relación con los Estatutos de las Regiones de autonomía especial; mientras que para las regiones ordinarias, el reparto de las competencias lo realiza directamente la Carta constitucional, en el Título V de su Segunda Parte. Por otra parte, las cuestiones relacionadas con la forma de gobierno tienen un peso mayor en los procesos de reforma italianos que en los españoles: la diversa configuración del sistema de partidos y la tendencia a la inestabilidad de los gobiernos regionales han provocado este problema, mucho más intenso en Italia que en España y —consecuentemente— el debate italiano sobre el mismo ha sido mucho más profundo.

Al margen de estas diferencias de fondo —a las que deben añadirse las derivadas de los contextos políticos e institucionales nacionales y territoriales de ambos países en los últimas dos décadas— no han sido escasos los puntos de contacto en varias cuestiones: es el caso de la atención italiana por los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas (que han sido la verdadera fuente de inspiración de los órganos de garantía previstos en varios Estatutos regionales adoptados desde 2004) y, casi de forma simétrica, el interés español por los Consejos de las Autonomías Locales, constitucionalizados en Italia tras la reforma del Título V (art. 123.4, introducido por la Ley constitucional 3/2001). También ha tenido lugar en ambas experiencias la inclusión de más o menos ambiciosas cartas de derechos y principios rectores en las normas estatutarias, y aunque la interpretación dada a las mismas por los respectivos órganos de control de la constitucionalidad ha tendido a ignorar su alcance como derechos subjetivos, se diferencian en el reconocimiento de efectos jurídicos.

Las consideraciones anteriores constituyen la base en la que se sitúan los diferentes trabajos que recoge este volumen. El origen del mismo es una Acción Integrada Italia-España, financiada por los ministerios competentes de ambos países, y formada por sendos equipos de las Facultades de Derecho de las Universidades de Foggia y de Barcelona. En el marco de este Programa se han llevado a cabo dos seminarios —el primero, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona y en el Consell Consultiu de la Generalitat, en octubre de 2006; el segundo en la Universidad Lumsa de Roma, en noviembre de 2007— en los que se analizaron las reformas introducidas en ambos países por los nuevos Estatutos. En estas jornadas participaron, además de académicos de las dos Universidades mencionadas, otros profesores de las Universidades Autónoma de Barcelona, Girona, Rovira i Virgili (Tarragona), ESADE-Ramon Llull (Barcelona), Napoli-Parthenope, Teramo y Roma-Lumsa.

Los seminarios fueron la ocasión propicia para debatir sobre las similitudes y diferencias y sobre las lecciones que se pueden sacar de cada experiencia para el otro ordenamiento a partir de unos temas previamente seleccionados de interés común. La estructura de los simposios se organizó a partir de ponencias sobre cada tema en un ordenamiento y las correspondientes contraponencias consistentes en una lectura de la experiencia analizada desde el otro país. Para la publicación de esta obra, los autores han reelaborado sus ponencias e intervenciones, recogiendo los debates producidos en Barcelona y en Roma y los han puesto debidamente al día.

La edición de este libro ha sido posible gracias a las ayudas concedidas por la Facoltà di Giurisprudenza de la Università di Foggia y del Dipartimento di Scienze Giuridiche Publicistiche de la misma. También se ha cofinanciado con fondos del Proyecto de investigación «Estado Autónomico y democracia: los derechos de participación en los Estatutos de autonomía» (DER2009-12921 subprograma JURI) concedido por el Ministerio español de Ciencia e Innovación. Han colaborado en las tareas preparatorias de la edición Daniele Coduti, Enriqueta Expósito y Patricia Mallén.

Los trabajos de Miguel Ángel Aparicio y Raffaele Bifulco suministran el contexto en el que se sitúan las reformas estatutarias e intentan ofrecer una lectura de conjunto. Los capítulos elaborados por Josep M^a Castellà, Esther Martín y Federico Ghera se centran en el estudio del Estatuto como norma, sus contenidos y su posición en el ordenamiento respectivo, además de abordar las fuentes previstas en el mismo. Los estudios sucesivos analizan, para cada uno de los países, los principales aspectos de las reformas estatutarias, ya sea respecto a las cuestiones que se han discutido en ambas experiencias de reforma de los Estatutos (los trabajos de Mercè Barceló y Donatella Morana sobre los principios y derechos; de Anna Pla y Francesca Rosa sobre las instituciones de garantía estatutaria; de Enriqueta Expósito y de Daniele Coduti sobre los Consejos de las Autonomías Locales; y de Miguel Ángel Cabellos y Enzo di Salvatore sobre la participación de las Comunidades Autónomas y de las Regiones en el proceso de integración europea), como también respecto de aquellas otras materias en que sólo uno de los ordenamientos las ha abordado en el proceso de reforma estatutaria mientras que el otro las trata (o las ha discutido de hecho) en otras sedes normativas (es el caso de los estudios de Pere Jover y Eduardo Gianfrancesco sobre la forma de gobierno; del mismo Eduardo Gianfrancesco y Enriqueta Expósito sobre el reparto de competencias; y de Luís Alonso y Raffaele Bifulco sobre el sistema de financiación).

El resultado de esta obra colectiva ofrece una visión de conjunto sobre las reformas estatutarias aprobadas en Italia y España en los últimos años. Los autores del volumen se proponen aportar una nueva contribución al diálogo constitucional entre las dos culturas jurídicas y políticas, un diálogo que ciertamente está destinado a continuar.

Josep M^a Castellà Andreu, Marco Olivetti
Barcelona y Térmoli, noviembre 2009